سيد البواب

برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

محاورها - تحليلها - تأثيرها

سيد البواب
أستاذ الاقتصاد غير المتفرغ
كلية التجارة . جامعة عين شمس

برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

محاورها ، تحليلها ، تأثيرها

الطبعة الخامسة
٢٠٠٥

بسم الله الرحمن الرحيم

إلى أحفادى ...

نادين و مريم و خالد

التمهيد

قصة برامج التثبيت والتكييف الهيكلى
لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

تفجرت أزمة المديونية الدولية فى النصف الأول من الثمانينات . وفى ظل الظروف الصعبة والمريرة لهذه الأزمة وجدت الكثير من الدول النامية نفسها غير قادرة على دفع أعباء ديونها الخارجية ، وحتى إن استطاعت أن تدفع ولو جزءا من أعباء هذه الديون الخارجية فإن ذلك يؤدى لا محالة إلى عدم تمكنها من استيراد السلع الاستهلاكية الضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من مستوى معيشة سكانها والسلع الوسيطة والإنتاجية والاستثمارية المتطلبة لعمليات الإنتاج والاستثمار والتنمية والتصدير ، هذا علاوة على الخدمات الإنتاجية . وكانت المحصلة النهائية إزاء هذا الوضع الرهيب هو تدنى معدلات النمو الاقتصادى فى بلادها إلى مستويات خطيرة ومزعجة وانخفاض مستويات معيشة سكانها التى هى فى الأصل أقل من حد الكفاف ، وإشاعة ظاهرة التضخم إلى أعلى المعدلات والعجوزات المالية فى موازناتها العامة وموازين مدفوعاتها والعجوزات العينية لسلعها الاستراتيجية . وبذا تعرضت اقتصادياتها إلى انكماشات رهيبة تتمثل أهم مظاهرها فى تعاظم الطاقات العاطلة والارتفاع الرهيب لمعدلات البطالة بما يجلبه ذلك من مظاهر الضغط والانحلال فى جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فى بلادها .

وحينما تجد المؤسسات المالية الدائنة – الخاصة والعامة – هذا الوضع الرهيب فى الدول النامية المدينة وتوقفها الكلى أو الجزئى عن السداد ومخاطر صعوبة أو استحالة سداد أموالها التى أفرطت فى تقديمها إلى الدول النامية المدينة خلال الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٨٢ فقد دفع ذلك المؤسسات المالية الدائنة إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولى للقيام بدور الوسيط بينها وبين دول العالم الثالث المدينة لدراسة مطالب هذه الدول وتأجيل مواعيد السداد وخفض أعباء الديون .

وفى نفس الوقت حينما تجد الدول النامية المدينة أنفسها تحت وطأة كل هذه الصدمات الخارجية والعوامل الداخلية الحادة وعجزها عن مواجهتها ومقابلتها بكل

ما لديها من إمكانات وسياسات ، وتخشى من الانهيارات القادمة فى مجتمعاتها فى وقت قريب جد قريب ، لم تجد – هى الأخرى – بدا من المواجهة والمقابلة إلا بطرق أبواب نادى باريس لإعادة جدولة ديونها الخارجية الرسمية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون الرسمية مع حكومات دول العالم المتقدم ، أو بطرق أبواب اللجنة الاستشارية الذى يساعد فى إعدادها وتنظيمها صندوق النقد الدولى بالمشاركة مع البنوك الدولية الدائنة لإعادة جدولة ديونها الخارجية التجارية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون التجارية الدولية .

والطريق إلى نادى باريس وكذلك الطريق إلى اللجنة الاستشارية يتطلب الاتفاق مع صندوق النقد الدولى لوضع وتنفيذ برامج التثبيت Stabilization Programmes ، كما يتطلب بالتبعية الاتفاق مع البنك الدولى وتنفيذ برامج التكييف الهيكلى Structural Adjustment Programmes فى نفس الفترة أو بعد فترة زمنية تالية .

ومنذ الدخول فى الثمانينات يوجد تنسيق كامل أو شبه كامل ودقيق بين سياسات صندوق النقد الدولى وسياسات البنك الدولى من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة منهما للبلاد النامية بحيث تكاد تنتفى الفروق التى كانت قائمة بينهما فى عقدى الستينيات والسبعينيات . وعلى سبيل المثال فهناك مسائل تدخل فى صميم اهتمام البنك ولكنها ترد أيضا فى شروط قروض برامج التثبيت للصندوق كما هو الحال بالنسبة للموازنة العامة ، ويشترط الصندوق ضرورة أن يوافق البلد على ما يراه البنك بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطائه تسهيلاته. وعلى العكس بالنسبة للبنك الدولى فيلاحظ أن كثيرا من الشروط التى يتطلبها عقد القروض مع البنك أصبحت تنصب على كثير من الأمور والمتغيرات التى تدخل صلب اهتمام الصندوق كما هو الحال بالنسبة لسعر الصرف ، ولهذا عادة ما يشترط البنك فى مثل هذه الحالات أن يوافق البلد أولا على ما يراه الصندوق بشأن

مسألة ما قبل أن يوافق على إعطائه قروضه . ومن هنا نشأ مؤخرا اصطلاح جديد فى برامج الصندوق والبنك الدوليين وهو اصطلاح المشروطية المتقاطعة Cross Conditionality الذى يعنى الترابط والتداخل بين شروط كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى .

وتنطلق وصفات كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى من رؤيا موحدة فحواها أن مأزق المديونية الخارجية والركود الاقتصادى الذى يلازم البلاد النامية يعود إلى أخطاء السياسات الاقتصادية الكلية الداخلية التى اتبعتها هذه البلاد، وعليه فإن على البلد المعنى الذى يريد الخروج من هذا المأزق وذلك الركود أن يقوم بإحداث إصلاحات وتغييرات جذرية فى السياسات الاقتصادية فى صورة برامج التثبيت والتكييف الهيكلى حتى ولو تم ذلك بتكلفة اجتماعية مرتفعة .

وتدور برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى للدول النامية – فى الأغلب الأعم – حول السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والسياسات المتعلقة بالموازنة العامة ، والسياسات النقدية . بينما تدور برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى لتلك الدول – فى الأغلب الأعم – حول السياسات المتعلقة بتحرير الأسعار، وبسياسات التخصيصية ، وبسياسات حرية التجارة والتحول نحو التصدير . وكلها سياسات ليست ثابتة أو جامدة ولكنها تختلف من دولة إلى أخرى تبعا لحجم مأزق المديونية وطبيعة الركود الاقتصادى والأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عامة في الدولة المعنى النامى ، كما أنها تتصف بالمرونة وتتشكل حسب التطورات والظروف والأوضاع الاقتصادية المتسارعة فى عالمنا المعاصر .

وبالطبع قد تختلف هذه السياسات والبرامج عن تلك التى توصف لدولة كروسيا أو دولة من دول الكتلة الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك دول الكتلة الاشتراكية . كما قد تختلف بالنسبة لبعض دول العالم المتقدم أو شبه المتقدم

فى أسيا على أثر الأزمة الاقتصادية والمالية فى جنوب شرق أسيا فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ . ولكن كلها تنبع من إناء واحد وإن اختلف حجمه وشكله ونوعه ومحتوياته .

وقد يفيد أن نمر سريعا على بيان أهم نقاط برامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى للنمر الكورى على أثر أزمته الاقتصادية والمالية فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ وهو برنامج قد يختلف فى بعض جوانبه عن البرامج الذى يصفها الصندوق للدول النامية ، كما إنه قد يتضمن أمورا قد تخرج عن مهام الصندوق وتدخل ضمن مهام مؤسسات دولية أخرى كالبنك الدولى وغيره . لقد لجأت كوريا الجنوبية إلى صندوق النقد الدولى للإنقاذ ، وقد توصلت معه فى ديسمبر ١٩٩٧ إلى اتفاق حول قرض الإنقاذ المقدم من الصندوق ومجموعة الدائنين التى تشمل البنك الدولى وبنك التنمية الأسيوى وحكومات كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا وكندا والمملكة المتحدة وإيطاليا واستراليا . وبلغت قيمة القرض المقدم إلى النمر الكورى نحو ٥٨ بليون دولار أمريكى قابلة للزيادة يساهم صندوق النقد الدولى – بمفرده – بمبلغ ٢١ بليون دولار ، كما تساهم اليابان – بمفردها – بما قيمته نحو ١٠ بليون دولار ، وباقى الدول الدائنة بنحو ٢٧ بليون دولار . وخلاصة أهم ملامح برنامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى للنمر الكورى هى :

١ – معدل النمو : الحفاظ على معدل نمو فى حدود ١% فى الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٨ يزيد عن ذلك فى عام ١٩٩٩ .

٢ – عجز ميزان المدفوعات : تضييق عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات الكورى إلى أقل من ١% من الناتج المحلى الإجمالى فى عامى ١٩٩٨ و ١٩٩٩.

٣ – السياسة النقدية وسعر الصرف : الإبقاء على معدل للتضخم فى حدود ٩% عام ١٩٩٨ ، والتضييق الفورى لسياسة النقد بما يسمح بتهدئة الأسواق واحتواء تأثير تخفيض قيمة الون الكورى على التضخم ، والإقلال من نمو الكتلة النقدية بما يسمح بالإبقاء على معدل التضخم إلى النسبة المشار إليها ، وتقييم سعر الصرف مع الإبقاء على تدخل محدود من البنك المركزى لتسهيل العمليات .

٤ – السياسة المالية : اتباع سياسة ضريبية متشددة عام ١٩٩٨ لتخفيف العبء على السياسة النقدية لتوفير التكاليف اللازمة لإعادة هيكلة القطاع المالى ، واتخاذ إجراءات تعويضية للوصول إلى توازن الموازنة العامة بحيث يمثل العجز نحو ١,٥% من الناتج المحلى الإجمالى لتعويض تكاليف هيكلة القطاع المالى وانخفاض إيرادات الموازنة العامة نتيجة الركود ، واتباع إجراءات تتعلق بالإيرادات والنفقات بما يشمل زيادة الضرائب على الدخل والقيمة المضافة وإعادة توزيع أولويات الإنفاق ، وتخفيض الإنفاق على الدفاع .

٥ – هيكلة القطاع المالى :

- الموافقة التشريعية على عدة مشروعات قرارات لهيكلة القطاع المالى تشمل : مشروعات للبنك المركزى الكورى يكفل استقلاليته وحفاظه على استمرار الأسعار كوظيفة أساسية ، ومشروع قرار لتقوية الرقابة على أعمال البنوك التجارية والمتخصصة وشركات الأسهم وشركات التأمين ، ومشروع قرار باعتماد الحسابات المالية لهم من مراجعين خارجيين .

- هيكلة المؤسسات المالية المضطربة باتباع استراتيجية تسمح بالغلق والاندماج والتمليك لهذه المؤسسات بمعرفة جهات وطنية أو أجنبية ، واعتماد مبادئ واضحة لتقاسم الخسائر بين الدائنين وحاملى الأسهم ، والإسراع بالتخلص من القروض غير المستخدمة ، وإحلال نظام الضمان الشامل المعمول به بنظام الإيداع التأمينى المحدود ، وإعداد جدول زمنى تلتزم البنوك خلاله باتباع

معايير بازل ، وتحسين مستويات الرقابة من الديون المعدومة ، وتقديم الدعم للمؤسسات المالية فى ظل قواعد محددة وشفافية كاملة ، وتقوية النظم المحاسبية لتتناسب مع النظم الدولية ومراجعة الحسابات المالية للمؤسسات التمويلية الضخمة بمعرفة الشركات الدولية المعترف بها ، وزيادة عدد العاملين بأقسام الرقابة فى البنوك التجارية لضمان المتابعة الفعالة فى البنوك المضطربة ، والإسراع بالسماح بدخول الأجانب إلى قطاع التمويل الكورى بما فى ذلك السماح للأجانب بفتح فروع للبنوك وشركات السمسرة فى منتصف عام ١٩٩٨ . ومراقبة عمليات الإقراض والاقتراض التى تقوم بها فروع البنوك الكورية بالخارج للتأكد من سلامتها مع إغلاق الفروع غير القادرة على البقاء . ومراجعة اسلوب إدارة احتياطى النقد بالبنك المركزى بهدف تناسبه مع المستوى الدولى . والإقلاع عن الإيداع لدى فروع البنوك الكورية بالخارج . وتشجيع المؤسسات المالية على تحسين اسلوب تقويم المخاطر وتقوية طرق استعادة القروض .

٦ – تحرير التجارة : إعداد جدول زمنى بما يتفق مع التزامات كوريا تجاه منظمة التجارة العالمية لمراجعة وضمان التخلص من الدعم المالى المرتبط بالتجارة ، والتخلص من تصاريح الاستيراد التقييدية ، والتخلص من برنامج تنويع مصادر الاستيراد فى كوريا ، وتحسين وشفافية إجراءات الموافقة على الواردات (وهو أحد النظم الكورية المقيدة لواردات السيارات) .

٧ – تحرير الاستثمار المالى : الإسراع بالجدول الزمنى الحالى لتحرير رؤوس الأموال باتباع تحرير الاستثمارات الأجنبية فى سوق رأس المال بزيادة الملكية من ٢٦% إلى ٥٥% بنهاية ١٩٩٨ ثم إلى ١٠٠% بنهاية عام ١٩٩٩ وزيادة نسبة ملكية الفرد الأجنبى الواحد للشركة من ٧% إلى ٥٠% مع نهاية عام ١٩٩٨ ، والسماح لفروع البنوك الأجنبية بتملك نسبة أكبر من ٤% فى رأس مال البنوك الكورية فى منتصف عام ١٩٩٨ بشرط أن يساهم ذلك فى كفاية أداء قطاع

البنوك، والسماح للمستثمرين الأجانب بشراء وثائق وسندات سوق المال الكورى وبدون قيود ، وتبسيط إجراءات الاستثمار الأجنبى بكوريا .

٨ – الحكومة والشركات : ضمان شفافية الحسابات الختامية للشركات وإعدادها وفقا للمعايير المحاسبية بما يضمن المراجعة الخارجية واشتراط صحة حسابات الشركات العملاقة ، والاحترام الكامل للتوجه التجارى للبنوك المقرضة وعدم التدخل الحكومى فى إدارة قرارات الإقراض من جانب هذه البنوك ، والإقلال من الإقراض الموجه عن عام ١٩٩٨ ، وعدم السماح بتقديم الحكومة لدعم أو معاملة ضريبية مميزة لإنقاذ الشركات ، والإبقاء على نظام الاسم الحقيقى فى الصفقات المالية وربما إجراء بعض التعديلات عليه ، واتخاذ إجراءات لتقليل نسبة رأس المال المقترض إلى المملوك فى الشركات وتطوير أسواق المال للإقلال من نصيب تمويل الشركات بمعرفة البنوك ، واتخاذ إجراءات لتغيير نظام الضمان المتبادل بين الشركات العملاقة لتقليل المخاطر الناجمة عنه .

٩ – إصلاح سوق العمل : تقوية نظام تأمين العمالة لتسهيل انتقال العمال واتخاذ خطوات لزيادة مرونة سوق العمالة ، وإصدار تشريع يسمح بحرية التخلص من العمالة الزائدة بالشركات .

١٠ – نشر المعلومات : النشر الدورى لبيانات احتياطى العملات الأجنبية لدى البنك المركزى بما فى ذلك تكوين الاحتياطى ، ونشر بيانات المؤسسات المالية مرتين سنويا بما فى ذلك القروض غير المستخدمة ورأس المال المتاح وهيكل الملكية والفروع ، ونشر بيانات المديونية الخارجية قصيرة الأجل .

نعود ثانية إلى قصة برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للدول النامية – بعد هذا الانحناء المفيد بالنسبة لدولة صاعدة شبه متقدمة أو متقدمة وهى النمر الكورى

وبرامج تثبيته وتكييفه على أثر الأزمة المالية والاقتصادية التى ألمت به فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ – ونتناول التأثير السلبى لها على البعد الاجتماعى فى الدول النامية .

فمن الملاحظ أن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين تؤدى إلى بعض الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية التى تطبقها. فهى تؤدى إلى زيادة حجم ومعدلات البطالة ، كما تعمل على ازدياد درجة الحرمان البشرى فى إشباع حاجاته الأساسية فى الغذاء والتعليم والصحة والإسكان وغيرها ، وكذلك تؤدى إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والشريحتين الوسطى والدنيا من الطبقة الوسطى وغلى ازدياد أعداد الفقراء بدرجة ملموسة . ويكفى أن نشير هنا إلى أن التقارير الحديثة التى أصدرها البنك الدولى حول أعداد الفقراء فى الدول النامية تشير إلى أنه على الرغم من حدوث نوع من التقدم فى تخفيض أعداد الفقر ومعدلات انتشاره فى منطقة شرق أسيا وفى أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، إلا أنه لا يزال الكثير الذى يتعين تخفيضه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم أى نصف سكان الكوكب الذى نعيش عليه .

ويعترف الصندوق والبنك الدوليين وخبرائهما بتلك الآثار الجانبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى على البعد الاجتماعى – كلها أو بعضها وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير – وأن لها تكاليف اجتماعية تضر بما يسمى بالجماعات الأشد تعرضا للمخاطر Vulnerable والذين يشكلون الأغلبية فى الدول النامية . ولكنهم يعتبرون أن التأخر فى تقبل هذه الآثار والتكاليف سيجعلها أكثر عبئا فى المستقبل إذا أجل البلد تنفيذ هذه البرامج ، وأن هذه الآثار السلبية التى تنجم عن هذه البرامج تكلفة لا مهرب منها ومرارة دواء لابد من تجرعه حتى يمكن للتثبيت والتكييف أن

يأخذ مجراه وينتقل البلد إلى أوضاع أفضل في الأجل الطويل والمتوسط . واعتراف البنك والصندوق وخبرائهما ينصب فقط على الأجل القصير ، ويبرر هؤلاء الخبراء أن هذه الآثار الجانبية هي الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة في الاقتصاديات النامية من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل . ويعد هؤلاء الخبراء الدول النامية التى تطبق وتنفذ هذه البرامج بأن صورة الغد سوف تكون أحسن إشراقا وأوفر إنتاجا من الصورة التي كانت عليها هذه الاقتصاديات النامية قبل تطبيق هذه البرامج حيث أنها تعمل على إعادة ترتيب البيت من الداخل وأن الاقتصاد النامى سوف يستعيد عافيته وصحته على النحو الذى يعمل على زيادة الإنتاج وتوليد الدخل وتوفير فرص العمل ورفع مستوى المعيشة والقضاء على الفقر أو على الأقل تخفيف حدته وتحسين الظروف والأوضاع الاجتماعية .

ولكن على الرغم من أن سياسات الإصلاح الاقتصادى أصبحت بمثابة الشروط الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادى القابل للاستمرار بعد الانتهاء من تنفيذها ، إلا أن تجارب بعض الدول قد أثبتت أن تلك السياسات يترتب عليها تكلفة اجتماعية قد تكون أكثر ارتفاعا بشكل يصعب تحملها فى الكثير من الحالات على الأقل خلال المرحلة الانتقالية التى قد تمتد قبل ظهور النتائج الإيجابية المتوقعة للإصلاح . وقد انعكس هذا على الاهتمام المتزايد بالآثار الاجتماعية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى بحيث أصبح يلازمها تصميم سياسات أو إجراءات لتخفيف معاناة المتضررين منها . ولقد كان كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى تصميمهما لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لا يعطيان أهمية للآثار السلبية على البعد الاجتماعى الناتجة عنها حتى بداية الثمانينيات لأن التركيز حينذاك كان ينصب على مشكلة المديونية الدولية بهدف الوصول إلى وضع

اقتصادى قابل للحياة والإدامة من خلال إزالة الاختلالات الاقتصادية والتشـوهات الهيكلية دون إعطاء أولوية للآثار الجانبية ذات البعد الاجتماعى .

وقد تغير هذا الموقف من جانب كل من صندوق النقـد الدولـى والبنـك الدولى، كما تغير موقف حكومات الدول النامية تغيرا كبيرا إبان الجزء الثانى مـن الثمانينات وأصبحت قضية احتواء الآثار الاجتماعية السلبية أو الضـارة والعمـل على إزالتها من القضايا الساخنة التى تقع على رأس جـدول أعمـال الصنـدوق والبنك الدوليين وحكومات الدول الناميـة بالإضافـة إلـى المؤتمـرات العلميـة والأكاديمية التى تهتم بالسياسات الاقتصادية وبالنمو الاقتصادى . ويرجع ذلك إلـى أن تخفيف وطأة الآثار السلبية على الفئات المتضررة من شأنها توفير مصداقيـة أكبر ودعم أوضح لجهود الإصلاح الاقتصادى واستمراريتها بشكل مقبول ، كمـا تشكل أهم التحديات التى تواجه واضعى السياسات الاقتصادية فى الدول الناميـة التى شرعت فى اتخاذ سياسات التصحيح والإصلاح الاقتصادى ، كما تفسر درجة التردد والبطء فى تنفيذ بعض البرامج كالتخصيصية ، كما أن هذه الآثار السـلبية يمكن أن تؤدى إلى زيادة إفقار الفئات محدودى الدخل وأولائـك السـكان الذيـن يعيشون قرب حد الفقر وهو ما يترتب عليه بالضرورة زيـادة حـدة التوتـرات الاجتماعية وزعزعة الاستقرار الاجتماعى وتنامى نزعات العنف .

ومن أهم الأدوات التى تتخذها المؤسسات الدولية التى يقع علـى رأسـها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والحكومات المعنية فى الدول النامية لتحقيـق هذا الغرض هو شبكات الحماية الاجتماعية المتمثلة فى آلية الصناديق الاجتماعيـة للتنمية ، ولو أن المعالجة المرضية عن طريقها لا تزال تحتاج إلى المزيـد مـن الجهد حتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة بالشكل المطلوب . وقد أنشئت الصنـاديق الاجتماعية للتنمية فى الكثير من الدول النامية التى تنفذ برامج التثبيت والتكييـف الهيكلى بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بمساعدة البنـك الدولـى وهيئاته وعلى الأخص هيئة التنمية الدولية . كما أنشئت هذه الصنـاديق ملازمـة

لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى ، وهى بذلك تعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية . وهذه الصناديق ليست بديلا للبرامج الموجهة نحو الفقر التى أخذها البنك الدولى على عاتقه بغرض تخفيض أعداد الفقراء فى الدول النامية وفى العالم أجمع منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضى . فهذه الأخيرة أكثر اتساعا واستمرارية وزمانا ، وإن كانت هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية بحكم مهامها تسير على نفس المنوال ولكن لتحقيق أهداف مؤقتة قصيرة الأجل وهو التخفيف من التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية . كذلك الحال بالنسبة للدول حيث لا تعتبر هذه الصناديق بديلا لشبكات علاج الفقر فيها ، وإن كانت تسهم هى فى مواجهة الفقر فى بلادها خلال فترة إدامتها .

وفى كنف هذا التمهيد ، فإن الدراسة المرفقة عن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى – محاورها وتحليلها وتأثيرها ، تقع فى ثلاثة أبواب وملحق فى غاية الأهمية عن الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير ، كان يمكن أن يبوب كباب ثالث بعد الباب الثانى الخاص بماهية ومحاور وتحليل برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى لأنه يمكن اعتباره جزءا عضويا من هذا الباب فى الفكر الجديد للبنك الدولى . ولكن مثل هذه المعاملة ولو أنها تتصف بالمنطق وتسلسل الأبواب إلا أنها قد تخلق نوعا من عدم تواصل الأفكار بين ما جاء فى الباب الثانى والباب الخاص بالتأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية .

وبناء على ذلك فإن هذه الدراسة تشتمل على ثلاثة أبواب وملحق . الباب الأول يتناول الصدمات والعوامل الخارجية والداخلية المؤدية للمديونية الدولية ولجوء الدول النامية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك

الدولى . والباب الثانى – وهو رأس الحربة فى هذه الدراسة – يتناول ماهية ومحاور وتحليل برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . والباب الثالث يتناول التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية . أما الملحق فإنه يعالج الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير الواردة فى تقريره السنوى عن التنمية فى عام ١٩٩٧ والمخصص أساس لهذا الدور .

وقد توسعنا بصفة خاصة فى الباب الثانى محور هذه الدراسة ، فتناولنا بالشرح – والإفاضة فى بعض الحالات – والتحليل لأهم مكونات برامج التثبيت والتكييف الهيكلى التى يعدها الصندوق والبنك الدوليين للدول النامية فى صورة خطوط عريضة وعامة: كالاحتياطيات الدولية وسوق الأوراق المالية (البورصة)، وآلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية ، والجديد فى السياسة النقدية فى تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ ، وتقرير لجنة بازل حول المبادئ الأساسية لكفاءة الرقابة المصرفية ، وتركز الائتمان ومخاطره والأزمات المالية ، ومرجعية الأسعار العالمية ، وفكر المدرسة المؤسسية فى تكوين الأسعار، والتخصيصية من نواحى : (أسباب التخصيصية ، ونمط الملكية وهيكل السوق ، وحدود التخصيصية ، والتخصيصية التلقائية والتخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة ، والتخصيصية بين الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية ، ومشكلات تطبيق التخصيصية) ، وتعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام ، وحدود استراتيجية الإحلال محل الواردات ، وفكر استراتيجية التوجه التصديرى على المستوى الميكرو – اقتصادى ، وعلاقة الدولة والسوق والمجتمع المدنى فى إطار الدولة الوطنية أو القومية ، وعلاقة السياسة بالاقتصاد العالمى فى إطار التنظيم الدولى ، ونظام السوق الاجتماعى ، إلى غير ذلك من المواضيع المهمة التى قد لا تتوافر بالصورة المرضية والمناسبة فى المكتبة أو

المراجع العربية . وهذا إسهام يحسب لهذه الدراسة ، وهو ما سوف يلحظه القارئ المختص عند قراءته أو دراسته لهذا الكتاب .

أما بالنسبة إلى الملحق الخاص بالرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير – والذى كان من المفروض أن يكون بابا من أبواب الدراسة تأتى مباشرة بعد الباب الثانى ، ولكننا فضلنا أن يكون ملحقا ، على أن يكون هذا الملحق أساسا لإصدار كتاب مستقل عن هذا الموضوع الحيوى إذا كان فى العمر بقية بإذن الله وعونه – ، فيحتل هذا الموضوع مكانا مستقلا وبارزا فى جدول أعمال البلدان النامية والبلدان الصناعية المتقدمة على حد سواء ، وتسيطر عليه الأضواء فى العقود الحالية وعلى الأخص فى عصر العولمة ، كما تدفع الاقتصاد العالمى إلى إعادة النظر فى دور الدولة وما يجب أن تقوم به وأفضل السبل إلى تحقيق ذلك . ذلك أن وجود الدولة الفعالة هو ضرورى لتوفير السلع والخدمات وكذلك القواعد والمؤسسات التى تسمح للسوق بالازدهار ولأفراد المجتمع أن يعيشوا حياة أكثر يسرا وعلما وصحة ورفاهية ، إذ بدون هذه الدولة يتعذر تحقيق التنمية المستديمة بشقيها الاقتصادى والاجتماعى نظرا لدورها المحورى فى عملية هذه التنمية ، ولكن هذا الدور لا يقوم على أساس أنها الجهة التى تقوم مباشرة بتحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى ولكن يقوم على أساس أنها الشريك والعامل المحفز لتحقيق هذه التنمية . إذ أنها الأداة الرئيسية التى تعمل على تيسير التطورات لتحقيق التنمية المستديمة . فقد أثبتت التجربة أن التنمية التى تسيطر عليها الدولة قد فشلت ، كما أثبتت هذه التجربة أن التنمية التى تتم بدون تدخل الدولة هى الأخرى قد فشلت ، إذ أن التنمية ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتكنولوجية الصحيحة ، وإنما هى أيضا تعنى البيئة المؤسسية الداعمة لها أى تلك القواعد التى تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات . ويقع هذا الملحق فى أربعة فصول رئيسية هى : إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم ، والموائمة بين الدور والقدرة ، وبعث الحيوية فى مؤسسات الدولة ، وإزالة العقبات أمام التغييرات التى تحول دون إصلاح الدولة .

ونرجوا أن يكون هذا الكتاب – فى طبعته الخامسة قد ألم بالموضوعـــات والمناقشات الهامة الخاصة ببرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولـى والبنك الدولى .

والله هو الموفق وهو المعين .

الباب الأول

الصدمات والعوامل الخارجية والداخلية المؤدية للمديونية الدولية ولجوء الدول النامية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

مقدمة :

حققت مجموعة دول الجنوب قدرا لا بأس به من النمو الاقتصادى خلال ما بعد الحرب العالمية الثانية وهى الفترة التى ازدهر فيها الاقتصاد العالمى ١٩٤٥ - ١٩٧٠ . ففى ظل هذا الازدهار استفادت مجموعة البلاد النامية من انتعاش التجارة الدولية وما رافقها من نمو اقتصادى حيث زاد الطلب العالمى على المواد الأولية التى تصدرها ، واستفادت من استقرار نظام النقد الدولى ، واستطاعت أن تحصل على القروض من أسواق النقد الدولية بأسعار فائدة معقولة ، وعلى مقادير لا بأس بها من المعونات الدولية . وفى ظل هذه الظروف قطعت كثيرا من دول الجنوب شوطا لا بأس به على طريق النمو والتحديث وتحسين مستوى المعيشة .

فقد حققت مجموعة البلاد النامية معدل سنوى للنمو فى المتوسط بلغ نحو ٦,٥% ، وهو معدل يفوق ما تحقق فى مجموعة البلدان الصناعية الرأسمالية والبالغ نحو ٤,٥% وفى العالم أجمع والبالغ نحو ٥% خلال الفترة المذكورة . كما ارتفع مستوى المعيشة فى هذه الفترة بشكل ملحوظ فى مجموعة البلاد النامية نظرا لأن معدلات النمو كانت تفوق وقت ذاك معدلات الزيادة السكانية الأمر الذى سمح بنمو حقيقى فى متوسط نصيب الفرد (دخل الفرد) من الدخل المحلى أو القومى . وكان من الطبيعي والحال هذه ألا تظهر فى هذه البلاد البطالة التى يعتد بها رغم أن معدلات الزيادة السكانية فيها كانت فى تلك الفترة تتجه نحو الارتفاع. وكان تواضع معدلات البطالة فيها حينذاك يرجع - بالإضافة إلى ازدهار الاقتصاد العالمى - إلى عوامل أخرى يقع على رأسها جهود التنمية وارتفاع مستوى التعليم والهجرة الدولية التى سمحت بانتقال أعداد كبيرة من فائض السكان النسبى الذى ظهر آنذاك للعمل فى بلاد الشمال الصناعى المتقدم ، وهو الأمر الذى خفف من حدة البطالة فى الدول النامية ، ولم تقتصر تلك الهجرة على قوة العمل العادية بل سمحت أيضا بهجرة الكوادر العلمية والفنية والمهنية ذات التخصصات الدقيقة.[1]

وقد قدر مارتن جودفرى Martin Godfry أن عـــدد العمـــال الأجـــانب النشطين اقتصاديا فى البلدان الصناعية الرأسمالية المتقدمة تراوح خلال تلك الفترة المشار إليها فيما بين ٢٠ إلى ٣٠ مليون عامل فى نهاية تلك الفترة . [2]

متوسط معدلات النمو السنوية فى الناتج المحلى الإجمالى
فى الدول النامية مقارنا بالدول المتقدمة وبالعالم
١٩٥٠ - ١٩٧٣

(نسبة مئوية)

مجموعة الدول ودرجة التقدم الاقتصادى	متوسط معدل النمو السنوى
الدول المتقدمة	٤,٧
الدول النامية	٦,٤
دول شرق أسيا	٨,٠
الصين الشعبية	٨,٩
دول جنوب أسيا	٣,٦
دول أفريقيا شبه الصحراوية	٥,٠
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	٦,٨
دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٧,٠
دول شرق ووسط أوروبا	٧,٠
مجموع العالم	٤,٩

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1980, ILO, Geneva, P. 25.

ولكن سرعة هذه الجهود الإنمائية فى دول الجنوب سرعان ما تباطـــأت ، وفى أحيان كثيرة توقفت فى بعض البلدان الناميـــة وذلــك علـــى أثـــر الأزمـــة الاقتصادية العالمية التى ظهرت مع بداية السنين الأولى من السبعينيات والمعروفة بظاهرة الركود التضخمى Stag-Inflation.

وهنا تفاعلت مجموعة من الصدمات الخارجية والصدمات المحلية للضغـط على بلاد الجنوب مما أسفرت إلى ظهور بداية التهميش بالنسبة لتلك الاقتصاديـات ، فانخفض معدل النمو فى دول الجنوب وبالتـــالى انخفــض مســتوى المعيشـــة وتدهورت صادراتها وتفاقمت البطالة فيها وتضخمت عجوزات الموازنة العامـــة وميزان المدفوعات وتقلت مديونياتها الخارجية والداخلية وتفشى فيـــها التضخـم وانتشر الفقر بين ربوعها وأصبحت بين قوسين أو أدنى فى الاستمرار أو فى عدم البقاء .

تطور متوسط معدلات النمو السنوية فى الناتج المحلى الإجمالى فى الدول النامية مقارنا بالدول المتقدمة وبالعالم ١٩٧٤ – ١٩٩٣

(نسبة مئوية)

مجموعة الدول ودرجة التقدم الاقتصادى	١٩٧٤-١٩٨٠	١٩٨١-١٩٩٠	١٩٩١-١٩٩٣
الدول النامية	٤,٨	٣,٦	٤,٦
دول شرق أسيا	٧,٠	٧,٩	٨,٣
الصين الشعبية	٨,٠	٩,٩	١١,٢
دول جنوب أسيا	٣,٩	٥,٦	٣,٥
دول أفريقيا شبه الصحراوية	٣,٠	١,٩	١,٧
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	٤,٨	٢,٠	٣,٢
دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٤,٦	٠,٤	٣,٠
دول شرق ووسط أوروبا	٤,٥	٢,٣	٩,٨-
الدول المتقدمة	٣,٢	٣,٢	١,٢
مجموع دول العالم	٣,٥	٣,٣	١,١

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1995, ILO, Geneva, 1995, P. 28.

تطور معدل نمو دخل الفرد
فى المجموعات الاقتصادية المختلفة
١٩٦٠ – ١٩٩٠

(نسبة مئوية)

مجموعات الدول ودرجة التقدم الاقتصادى	١٩٦٠-١٩٧٠	١٩٧٠-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٩٠
الدول المتقدمة	٤,٠	٢,٢	٢,٢
دول شرق أوروبا (الدول الاشتراكية)	٥,٧	٤,٥	١,٦
الدول النامية	٣,٧	٣,١	١,٢
دول أفريقيا شبه الصحراوية	٠,٦	٠,٩	٠,٩–
دول شرق أسيا	٣,٦	٤,٦	٦,٣
الصين الشعبية	٣,٦	٣,٦	٨,٢
دول جنوب أسيا	١,٤	١,١	٣,١
دول أمريكا اللاتينية	٢,٥	٣,١	–٠,٥

Source: International Labor Office (ILO): World Employment Report 1995, ILO, Geneva, 1995, P. 28.

الفصل الأول

الصدمات والعوامل الخارجية

على الصعيد الخارجي يمكن تلخيص الصدمات الخارجية فى عبارة موجزة وهى تدهور وضع دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى . فقد ألقت هذه الصدمات بظلالها على دول الجنوب مما أدى إلى تفاقم عجوزات موازين مدفوعاتها وتحولها إلى ما يشبه فوهات شرهة تحتاج فى تغطيتها إلى موارد ضخمة مقترضة تتزايد السنة تلو الأخرى مسببة فى مرحلة لاحقة حجما مروعا من المديونية الخارجية. وفى عجالة سريعة يمكن رصد أهم المتغيرات التى أدت إلى تدهور وتدنى وضع اقتصاديات دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى فى التالى :

١ – ارتفاع أسعار السلع التى تستوردها دول الجنوب الاستهلاكية وفى مقدمتها السلع الغذائية ، والسلع الوسيطة وعلى الأخص موارد الطاقة التى ارتفعت أسعارها عبر صدمتين فى عامى ٧٣–١٩٩٤ و ٧٩–١٩٨٠ ، وكذلك أسعار السلع الاستثمارية من الآلات والمعدات ووسائل النقل وغيرها ، هذا علاوة على ارتفاع أسعار الخدمات الدولية للنقل البرى والبحرى والتأمين .

٢ – تدهور أسعار الصادرات من المواد الخام التى تصدرها دول الجنوب بسبب الكساد والركود المتزامن مع التضخم فى البلاد الصناعية الرأسمالية (الركود التضخمى) ، وبسبب إحلال الكثير من المواد التخليقية مكان المواد الخام الطبيعية نتيجة سرعة التقدم العلمى والتقنى للثورة العلمية التكنولوجية ، وبسبب ارتفاع الإنتاجية التى أدت إلى انخفاض الوحدة المنتجة من الصناعات التحويلية من المواد الأولية والخام .

٣ – تدهور شروط التبادل التجارى Terms of Trade نتيجة ارتفـــاع أســعار الواردات وانخفاض أسعار الصادرات فى غير صالح دول الجنوب . وهـــو مـــا يعرف بنسبة التبادل الخارجى والذى يقاس إحصائيا كالتالى :

$$\text{نسبة التبادل الخارجى} = \frac{\text{الرقم القياسى لأسعار الصادرات}}{\text{الرقم القياسى لأسعار الواردات}} \quad (1)$$

* العجز فى الميزان التجارى (بعد استبعاد أثر نسبة التبادل الخارجى) = العجـز فى الميزان التجارى X أثر نسبة التبادل الخارجى (2)

وقد قدر أثر صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجى على بعض منـــاطق دول الجنوب مقاسا ذلك بالنسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى فيها خلال عقد الثمانينـــات على النحو التالى :

تأثير صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجى
على بعض مناطق الجنوب
خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	- ١٠,١
شرق أسيا (بدون الصين)	- ٣,٩
الصين	- ٠,٦
جنوب أسيا (بدون الهند)	- ٧,٩
الهند	- ٤,٦
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	- ٦,٣

Source: World Bank: World Development Report 1990, W.B, Washington, D.C., 1990, P. 107.

وبذلك أصبحت هذه الدول مجبرة على أن تصدر كميات أكبر من سلعها الأولية أو الخام لكى تحصل على نفس الكمية التى كانت تستوردها من قبل ، وقد سبب ذلك – بالطبع – خسائر فادحة لدول الجنوب انعكست فى انفجار عجز موازينها التجارية .

٤ – ارتفاع أسعار الفائدة على القروض الخارجية التى حصلت عليها دول الجنوب وعلى الأخص من المصادر التجارية مثل القروض المصرفية أو تسهيلات الموردين أو من أسواق السندات الدولية . وكانت هذه الفائدة أعلى بكثير من تلك الفائدة الرسمية ومن فوائد قروض المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى وغيرها . وقد أدى هذا الارتفاع الشديد فى أسعار الفائدة على القروض التجارية إلى إرهاق مالى شديد عند تسديد فوائد وأقساط استهلاك هذه القروض .

وكما هو الحال بالنسبة للصدمة السابقة ، فقد أثرت صدمة ارتفاع سعر الفائدة على القروض الخارجية وعلى بعض مناطق دول الجنوب مقاسا بالناتج المحلى الإجمالى خلال عقد الثمانينات على النحو التالى :

تأثير صدمة ارتفاع سعر الفائدة
على بعض مناطق الجنوب
خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	- ٤,٤
شرق أسيا (بدون الصين)	- ٤,٣
الصين	- ٠,٦
جنوب أسيا (بدون الهند)	- ٢,٣
الهند	- ١,٠
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	- ٤,٠

Source: World Bank: World Development Report 1990, W.B, Washington, D.C., 1990, P. 107.

وبذا يصبح مجموع الصدمتين (صدمة تدهور نسبة التبادل الخارجى + صدمة ارتفاع أسعار الفائدة على القروض) كبيرة وخطيرة ، وقد لعبتا دورا فى عملية تهميش حجم اقتصاديات دول الجنوب فى الاقتصاد العالمى .

تأثير صدمتى تدهور نسبة التبادل الخارجى وارتفاع سعر الفائدة

على بعض مناطق الجنوب

خلال عقد الثمانينات

(نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

مناطق الجنوب	أثر الصدمة
أفريقيا الصحراوية	- ١٤,٥
شرق أسيا (بدون الصين)	- ٨,٢
الصين	- ١,٢
جنوب أسيا (بدون الهند)	- ١٠,٢
الهند	- ٥,٦
دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبى	- ١٠,٣

٥ – النزعة الحمائية Protectionism ضد صادرات دول الجنوب وبالذات المصنعة ونصف المصنعة ، حيث لجأت الدول الصناعية إلى زيادة الرسوم الجمركية وتنويع القيود غير التعريفية أمام هذا النوع من السلع لحماية إنتاجها المحلى . ويظهر ذلك بوضوح من عدد الإجراءات الحمائية التى طبقتها الولايات المتحدة الأمريكية ودول المجموعة الأوروبية خلال الفترة ١٩٧٦ – ١٩٨٥ ، وهو الأمر الذى قضى على فاعلية التخفيضات الجمركية التى كانت قد نجحت فى تحقيقها الدول النامية خلال جولات مفاوضاتها فى الجات خلال الفترة ١٩٣٩ – ١٩٧٩ . وقد أثرت هذه النزعة الحمائية للدول الصناعية بالسلب على حصيلة صادرات دول الجنوب .

النزعة الحمائية فى الولايات المتحدة ودول المجموعة الأوروبية

١٩٧٦ – ١٩٨٥

نوع السلع	ضد كل الدول		ضد الدول المصنعة حديثا	
	٧٦ – ٨٠	٨١ – ٨٥	٧٦ – ٨٠	٨١ – ٨٥
عدد الإجراءات الحمائية التى طبقتها الولايات المتحدة (الجديدة) :				
المنسوجات	٩	١١	٢	١٠
المنتجات الجلدية	٨	صفر	٧	صفر
الخشب والورق	٢	٤	صفر	صفر
المطاط والسلع الكيماوية	٩	١٠	٥	٦
الصلب والمعادن	٩	٧٣	٤	٤٨
معدات النقل	٣	٣	١	١
الماكينات	٦	١٠	٣	٢
سلع أخرى	١٥	٤١	٧	٢٠
المجموع	٦١	١٥٢	٢٩	٨٧
عدد الإجراءات الحمائية التى طبقتها الدول الأوروبية (الجديدة) :				
المنسوجات	٦	٧	٣	٤
المنتجات الجلدية	١	٢	١	٢
الخشب والورق	٨	٩	٤	٤
المطاط والسلع الكيماوية	١٥	٣٠	٣	١٠
الصلب والمعادن	٢٤	١٨	١٥	١٢
معدات النقل	١	٣	١	٢
الماكينات	٨	٦	٢	١
سلع أخرى	٧	٢٢	٤	١٢
المجموع	٧٠	٩٧	٣٣	٤٧

Source: Franz Peter Lang: Does the New Protectionism Really Harm All Trading Countries? In: Intereconomies, Vol. 24, No. I, Jan-Feb. 1989, P. 13.

٦ – ضعف مركز البلاد النامية فى منظمات بريتون وودز (صندوق النقد الدولى والبنك الدولى) بسبب ضآلة حصص هذه الدول فى رأس مال هاتين المنظمتين ، وهو الأمر الذى أدى إلى إضعاف تأثيرها فى إدارة وتوجيه هاتين المنظمتين وقلل من حجم القروض الميسرة غير المشروطة لها من تلك المنظمتين ، مما جعلها تلجأ إلى مصادر الاقتراض الخارجى الأخرى ، وعلى الأخص التجارية ذات الكلفة المرتفعة .

٧ – انتهاء عصر ثبات أسعار صرف العملات الأجنبية نتيجة تخلى الولايات المتحدة الأمريكية عن قابلية تحويل الدولار إلى ذهب فى أغسطس ١٩٧١ وما تلى ذلك من تعويم شامل لأسعار الصرف وحدوث مشاكل كثيرة فى نظام النقد الدولى. وكان من نتيجة ذلك معاناة دول الجنوب وصعوبة التنبؤ بحساب حصيلتها من موارد النقد الأجنبى وقيمة التزاماتها الخارجية بالعملات الصعبة .

٨ – تدهور حجم المعونات التى كانت تقدمها مجموعة البلدان الصناعية إلى الدول النامية على أثر ظاهرة الركود التضخمى الذى ساد اقتصادياتها فى السبعينات وأوائل الثمانينات .

٩ – خسارة دول الجنوب لأحجام كبيرة من الموارد نتيجة التالى :

- ارتفاع أسعار الحصول على التكنولوجيا والسلاح .
- هجرة كثير من علمائها ومواردها البشرية .
- هروب رؤوس الأموال منها للاستثمار فى الدول الصناعية المتقدمة .

وقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى انفجار عجز موازين المدفوعات لدول الجنوب ، كما أن هذه العوامل تعتبر إلى حد كبير المسئولة عن تزايد مديونية البلاد النامية التى تحولت إلى أزمة طاحنة شديدة المراس ظلت تتفاعل لكى تتحول إلى سيف مسلط على أعناق دول الجنوب ومسببة نزيفا هائلا من موارد النقد

الأجنبى التى تتجه نحو الدول الصناعية الدائنة . ونظــرا لضخامــة ديــون دول الجنوب وتزايد أعباء خدمتها ، فقد وصل الأمر فى عقد الثمانينات بــأن تصبــح مبالغ خدمة هذه الديون (الفوائد + الأقساط) التى تدفعها هذه الدول تزيد كثيرا عـن حجم ما يتدفق إليها من قروض واستثمارات جديــدة ، ممــا يعنــى أن المــوارد أصبحت تحول بشكل صافى من بلاد الجنوب الفقيرة إلى البلاد الصناعية الغنيــة . وبذا أصبحت معظم دول الجنوب مع منتصف الثمانينات غير قادرة على التوفيــق بين الاستمرار فى دفع أعباء الديون الخارجية وضمان الحد الأولــى الضــرورى للواردات الاستهلاكية والوسيطة والاستثمارية . وهنا دخل الجنوب فــى مــأزق خطير يصعب التغلب عليه وهو تدهور قدرة بلدان الجنوب على الاســتيراد فــى الوقت الذى تضاءلت فرصته فى الحصول على قروض أجنبية جديدة مما أدى إلى تفاقم حدة أزمة السيولة الدولية لها International Liquidity.

المهم أن حجم ديون دول الجنوب الخارجية قد تصاعد من ما يزيــد قليــلا على ٦٠ مليار دولار فى عام ١٩٧٠ إلى ما يقرب من ٥٠٠ مليار دولار فى عام ١٩٨٠ إلى ما يقرب من ١,٢ تريليون دولار بنهاية النصف الأول من الثمانينــات ثم استمر فى التصاعد إلى ما يعادل نحو ٢ تريليون دولار بنهاية الألفيــة الثانيــة (١٩٩٩) وهو رقم مخيف لعب دورا كبيرا فى تهميش الجنوب وأدخله فى مــأزق يصعب مواجهته والتغلب عليه . [3]

الفصل الثانى

العوامل المحلية

أما عن العوامل المحلية التى عملت بقوة مع الصدمات الخارجية المشار إليها فى الفصل السابق وأدت فى النهاية إلى بداية تهميش اقتصاديات دول الجنوب فهى متعددة يقع على رأسها العوامل التالية :

١ – الاتساع المستمر لفجوة الموارد المحلية ، وهى الفجوة بين معدل الاستثمار وبين معدل الادخار المحلى ، وهو الأمر الذى أدى فى مرحلة ما إلى نمو الميل للاقتراض . وكان هذا الاتساع راجعا فى المقام الأول إلى تدهور معدلات الادخار المحلية فى دول الجنوب . وحينما ضعفت قدرة هذه الدول على الاقتراض الخارجى فإن مواجهة هذه الفجوة أصبح يتم من خلال خفض معدلات الاستثمار ، ومن ثم أدت هذه المواجهة إلى انخفاضات كبيرة فى معدلات النمو الاقتصادى فى دول الجنوب .

٢ – العجز الدائم والمستمر فى الموازنات العامة لدول الجنوب لدرجة أنه أصبح صفة هيكلية من صفات خصائص الاقتصاديات النامية ، وارتفاع نسبته إلى النواتج المحلية الإجمالية لدول الجنوب ، وبروز الضغوط التضخمية المتصاعدة والعالية الناتجة عن سياسة التمويل بالعجز Deficit Financing الذى يتمثل فى زيادة الإصدار النقدى وزيادة الائتمان المصرفى للحكومة والقطاع العام مما نتج عنه زيادة كبيرة فى عرض النقود . هذا بخلاف التضخم الناشئ عن التكلفة والتضخم المستورد .

٣ – العجز الكبير والدائم فى موازين مدفوعات دول الجنوب نتيجة عدم ملاحقة الصادرات للزيادة فى الواردات والتى زادت قيمتها بسبب تزايد الاعتماد على

الخارج فى استيراد الغذاء والمواد الوسيطة والمواد الاستثمارية بالإضافة إلى ارتفاع أسعارها فى الأسواق العالمية خلال فترة الركود التضخمى . وقد أدى هذا العجز المتفاقم والدائم فى موازين مدفوعات دول الجنوب إلى انفجار المديونية الخارجية وإلى استنزاف احتياطياتها الدولية ، علاوة على تدهور أسعار صرف عملاتها الوطنية . [4]

٤ – تدنى معدلات نمو الإنتاج الزراعى فى دول الجنوب مما ترتب عليه – بالإضافة إلى الزيادة فى عدد السكان بين أهل الريف وزيادة دخولهم النقدية الناتجة من تحويلات العاملين فى الخارج والتطلعات الاستهلاكية بينهم وأثر محاكاتهم لأهل المدن – نقط اختناق تتمثل فى عدم زيادة الفائض الزراعى المعد للتسويق خارج القرى ، أى المعد للتسويق الداخلى والخارجى معا بما يتلاءم مع حجم النشاط الاقتصادى . وقد تولد عن ذلك نقط الاختناق الأربعة التالية :

- انخفاض الفائض من السلع الزراعية المعد للتسويق لأهل المدن لإطعام سكانها المتزايدين الذين يعملون فى الصناعة والتشييد والنقل والتجارة والخدمات بشكل يتناسب مع الاحتياجات الاستهلاكية . ومن هنا حدثت ارتفاعات حادة فى أسعار السلع الغذائية الزراعية .
- انخفاض المواد الأولية اللازمة للصناعات المحلية فى دول الجنوب . ومن هنا واجهت بعض الصناعات المحلية بعض الصعوبات وسجل إنتاجها نمو ضعيفا لا يتناسب مع احتياجات السوق المحلية وتواجد بها طاقات عاطلة وعلى الأخص فى الصناعات الغذائية .
- انكماش الحجم الحقيقى للصادرات الزراعية لدول الجنوب .
- ارتفاع الحجم الحقيقى للواردات من السلع الغذائية . وبذا تدهور الموقف الغذائى واتسعت الفجوة الغذائية لدول الجنوب وأصبحت تستورد ما يربو على نصف احتياجاتها الغذائية . [5]

٥ – فشل استراتيجيات التصنيع فى غالبية دول الجنوب سواء كانت هذه الاستراتيجية هى استراتيجية الإحلال محل الواردات أو استراتيجية التوجه التصديرى بسبب عدم وضوح الرؤية لهما ، وذلك فيما عدا النمور الأسيوية فى جنوب أسيا وبعض الدول الصاعدة فى أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط .

الواقع أن استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات فى ظل حماية جمركية لم تكن بدعة مستحدثة لأن كل البلاد الصناعية قد لجأت إلى مثل هذه السياسة فى مرحلة أو أخرى من مراحل تطورها الاقتصادى . وقد استفادت الدول النامية منها طالما أن الحماية الجمركية بقيت فى حدود معتدلة ولم يكن من شأنها عزل السوق المحلية عن السوق العالمية ، وكان هذا ممكنا بالنسبة للمراحل الأولى حيث ينصب التصنيع بصفة أساسية على السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع فى السوق المحلية إذ أنها لا تتطلب مهارات أو تكنولوجيا استثنائية كما أن استهلاكها على نطاق واسع يسمح بالاستفادة بمزايا الإنتاج الكبير ، يضاف إلى ذلك أنها عادة من السلع ذات الكثافة العالية فى استخدام عنصر العمل وهو عنصر ذو وفرة نسبية فى معظم البلدان النامية . لكل هذه الاعتبارات لم يكن صعبا أن تحقق البلاد النامية درجة عالية أو مقبولة من الكفاءة الإنتاجية ولم يكن ثمة حاجة إلى حماية جمركية بالغة الارتفاع . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات (بالإحلال الكفء) . وقد أسهم إسهاما فعالا فى دفع عجلة التنمية الاقتصادية فى كل البلاد النامية فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية .

مشكلة هذه الاستراتيجية تبدأ عند الانتقال إلى مرحلة أعلى من التصنيع تتجاوز مرحلة السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع إلى السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية ، فإن نسبة عالية من هذه السلع ذات كثافة عالية فى استخدام العناصر النادرة فى البلاد النامية مثل رأس المال أو التكنولوجيا ، كما أن إنتاجها على نطاق واسع يحقق مزايا الإنتاج الكبير مما يتطلب سوقا محلية واسعة وهو الأمر الغائب فى معظم البلاد النامية . فى مثل هذه الظروف لا يمكن إنتاج هذه السلع

محليا إلا بتكلفة تزيد كثيرا عن تكلفتها فى السوق العالمية ، وهذا يتطلب حماية جمركية شديدة . والغالب ألا تقف الحماية عند الرسوم الجمركية المرتفعة وإنما تمتد إلى وسائل أكثر صرامة فى حماية الإنتاج المحلى وذلك بالحظر المطلق للواردات أو اللجوء إلى القيود الكمية مما يعزل السوق المحلية عن السوق الدولية. ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات (بالإحلال غير الكفء) . وهو باهظ التكاليف من الناحية الاقتصادية سواء من ناحية انخفاض معدلات النمو أو من حيث إضعاف القدرة التصديرية أو من حيث العجز فى توفير فرص العمل الكافية . وهذا هو ما وقعت فيه معظم بلدان الجنوب .

ليس معنى ذلك أن التصنيع فى البلدان النامية ينبغى أن يقتصر على السلع الصناعية ذات الاستهلاك الشعبى وأن يبتعد عن إنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية. وإنما المقصود أن هناك (حدودا) لاستراتيجية الإحلال محل الواردات ، وأن الاستمرار فيها والإصرار عليها بعد مرحلة معينة من مراحل التصنيع يتعارض مع مقتضيات النمو الاقتصادى ، بل لابد أن تتحول استراتيجية التنمية بعد نقطة معينة إلى استراتيجية أخرى تقوم على استغلال الفرص التى تتيحها السوق العالمية ، وهذه هى استراتيجية التوجه التصديرى . فى ظل هذا التحول يمكن أن يتناول التصنيع أى نوع من السلع الصناعية استهلاكية كانت أو وسيطة أو رأسمالية والمهم ألا يكون إنتاجها فى بيت زجاجى بمعزل عن السوق العالمية وإنما فى معترك المنافسة الدولية . وهذا هو ما تشير إليه تجربة النمور الأسيوية وبعض الدول الصاعدة فى أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط ، حيث أن هذه الدول لم تقف عند حد إنتاج السلع الصناعية البسيطة ذات الكثافة العمالية وإنما استطاعت أن تأخذ مكانها وأن تغزو الأسواق العالمية فى عدد كبير من السلع ذات الكثافة الرأسمالية والتكنولوجية .

كذلك لا يجوز أن يفهم أن التوجه نحو اقتصاد تصديرى يعنى أن يتوجه النشاط الاقتصادى بأكمله نحو السوق العالمية وأن يتجاهل السوق المحلية ، فإن

الإنتاج للسوق المحلية هو القاعدة التى تنطلق منها الصناعة نحو السوق العالميـة ، كما أنه ليس من المتصور أن تتمتع أية صناعة بقدرة تنافسية فى السوق العالميـة دون أن يسبق ذلك تفوقها فى السوق الوطنية أو المحلية . والتـاريخ الاقتصـادى يشير إلى أن اليابان لم تستطيع أن تغزو الأسواق العالمية فى السيارات إلا بعـد أن تمكنت من الوقوف على أقدامها أمام المنافسة الأجنبية فى عقر دارهـا ، وكذلـك الحال بالنسبة للسلع التصديرية التى اشتهرت بها النمور الأسيوية .

وخلاصة القول فإن استراتيجية التوجه التصديرى لا تعنى أن تكون السوق الدولية بديلا عن السوق المحلية أو الوطنية وإنما تكون كل منهما مكملة للأخـرى وامتداد لها. فالسوق الدولية امتداد للسوق الوطنية ، والسوق الوطنية امتداد للسوق الدولية . وهذا ما غاب عن الكثير من دول الجنوب ، كما غاب أيضا إلى حد كبير عن الدول الاشتراكية قبل انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك الكتلة الاشتراكية . [6]

٦ – الاختناق التشييدى . يعتبر قطاع التشييد رأس الحربة فـى تنفيـذ العمليـات الاستثمارية ، إذ يقوم القطاع (الممثل فى أجهزة المقـاولات العامـة والخاصـة والممثل أيضا فى أجهزة وإدارات التشييد الخاصة بالهيئات الحكومية المختلفـة) بتحمل العبء الأكبر فى تنفيذ الاستثمارات الثابتـة المخططـة فـى خطـط دول الجنوب ، إذ ينفذ ما يقرب من نحو نصـف تلـك الاسـتثمارات (وهـى تلـك الاستثمارات فى الأبنية والتشييدات) . وكان من نتيجة الأعباء الضخمـة الملقـاة على عاتق قطاعات التشييد فى دول الجنوب ظهور بعض الاختناقات حدت مـن خطى النمو فى تلك الدول تمثل أهمها فى :

- عدم قدرة قطاعات التشييد فى الوفاء الكامل بالأهداف المخططة لها فى خطـط دول الجنوب فى بعض الحالات .
- التأخير فى مواعيد التنفيذ .
- القصور فى تحقيق المستوى الفنى المطلوب .
- حدوث ارتفاعات كبيرة فى التكلفة الاستثمارية .

وقد ساعد على ظهور هذه الاختناقات عدة مشاكل جعلت حجم الطاقة المستخدمة لهذا القطاع أقل من حجم الطاقة المتاحة يمكن تلخيصها فى التالى :

- النقص فى مواد البناء والتشييد المنتجة محليا والمستوردة وعدم توافرها فى الأوقات المناسبة .
- النقص فى عدد المشتغلين بصفة عامة وفى بعض التخصصات اللازمة للبناء والتشييد .
- عدم توافر شركات متخصصة بالقدر الكافى ودخول بعض شركات المقاولات فى أعمال تخرج عن نطاق الأبنية والتشييدات .
- اتباع اسلوب التكليف فى طرح المشروعات للتنفيذ فى الكثير من الحالات مما يترتب عليه تضخم الأعمال بالنسبة لبعض الشركات ورفع التكلفة وتأخر التنفيذ فى بعض الأحيان .
- النقص فى السيولة لدى شركات المقاولات بسبب تراكم مديونيات الجهات المختلفة لدى تلك الشركات .

وعلى ذلك فإن الطاقة الاستيعابية للاقتصاديات العامة محدودة بقدرة قطاع التشييد (أجهزة المقاولات العامة والخاصة) وعمالته الماهرة وبمواد الأبنية والتشييدات اللازمة له . هذا بالإضافة إلى أن الموارد المالية اللازمة لتمويل الأحجام الاستثمارية فى الخطط غير كافية بالقدر الذى يسمح بتغطية هذه الأحجام الاستثمارية ، ويغطى أو يمول جزء منها عن طريق التمويل بالعجز أو التمويل التضخمى . وكان ذلك إحدى العوامل أو الاختناقات الرئيسية التى حدثت من عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأدت إلى بطء معدلات النمو الاقتصادى فى دول الجنوب . 7

٧ – الانفجار الرهيب لسكان الجنوب . فقد زاد عدد سكان الدول النامية من نحو ١,٧ مليار نسمة بنسبة ٦٧% من مجموع سكان العالم البالغ نحو ٢.٥ مليار عام

١٩٥٠ إلى نحو ٥,٠ مليار نسمة بنسبة ٨١% من مجموع سكان العالم البالغ نحو ٦,١ مليار نسمة عام ٢٠٠٠ وهى بالطبع زيادة رهيبة . بينما لم يزد سكان الدول المتقدمة إلا من نحو ٠,٨ مليار نسمة بنسبة ٣٣% إلى نحو ١,١مليار نسمة بنسبة ١٩% خلال النصف الثانى من القرن العشرين . وهذا يعنى أن سكان البلاد النامية قد زاد خلال النصف قرن الأخير بنحو ٣,٣مليار نسمة كما ارتفعت نسبة سكانه إلى مجموع سكان العالم بنحو ١٤ نقطة ، وبذا أصبح عدد سكانه نحو ٣ مرات عدد سكانه عام ١٩٥٠ كما أصبح يكون نحو ٨١% من سكان العالم . بينما لم يزد سكان الدول المتقدمة إلا بنحو ٠,٣ مليار نسمة فيما بين عامى ١٩٥٠ و ٢٠٠٠ أى بزيادة تمثل نحو ثلث سكانه فقط فى عام ١٩٥٠ كما انخفضت نسبة سكانه لتصبح نحو ١٩% من سكان العالم فى عام ٢٠٠٠ مقابل نسبة ٣٣% فى عام ١٩٥٠ أى بنقص ١٤ نقطة .

وقد أدت هذه الزيادة الرهيبة فى عدد سكان دول الجنوب إلى قصف التوازن الاجتماعى الهش فى هذه البلاد ، إذ فى ظلها ومع استمرار حالة الركود وبطء النمو الاقتصادى وتفاقم الضغوط الخارجية الناجمة عن الركود العالمى ومواجهة أزمة المديونية الخارجية ، فإن ذلك كله وغيره قد أدى إلى حدوث تناقص شديد فى فرص التوظف ومن ثم ارتفاع معدلات البطالة فى دول الجنوب بشكل لم يسبق من قبل كما يعلمنا التاريخ الاقتصادى . وكان من الطبيعى والحال هذه أن تحدث موجات هائلة من الهجرة من الريف إلى الحضر وتظهر أماكن التجمع السكانى العشوائى على تخوم المدن وأن ينمو ما يسمى بالقطاع غير الرسمى أو الهامشى Informal Sector الذى يعج بالكثير من الأنشطة الطفيلية والهامشية وليصبح مصدرا للرزق والدخل لقطاعات واسعة من المهمشين . [8]

ويكفى أن نشير هنا إلى أن آخر تقرير أصدره البنك الدولى حول (تخفيض أعداد الفقراء فى البلدان النامية) قد أشار إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق أسيا قد نجحت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص

من كل عشرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم فى منتصف السبعينات إلى شخصين من كل عشرة أشخاص فى منتصف التسعينات ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات فى السنوات الأخيرة فى معدل انتشار الفقر فى معظم أرجاء جنوب أسيا وفى أجزاء أخرى من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم إلا أنه لا يزال الكثير الذى يتعين تحقيقه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم، مشيرا إلى أنه فى عام ١٩٩٥ وحده قد توفى أكثر من ستة ملايين طفل تقل أعمارهم عن خمس سنوات فى الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات فى كل بلدان الدول النامية باستثناء منطقة شرق أسيا .

٨ – الفساد السياسى . ويمكن أن يضاف إلى ذلك بعض الجوانب السياسية . وهو أن احتكار السلطة وشيوع نظام الحزب الواحد وغياب الديمقراطية فى الكثير من دول الجنوب كانت من العوامل المسئولة عن تهميش اقتصاديات دول الجنوب ، هذا بخلاف تفشى حالات الفساد والإثراء غير المشروع ونهب الأموال العامة وتهريبها للخارج . وبالطبع أدى كل هذا – وغيره – إلى الكثير من التوترات السياسية الحادة وما ينتج عنها من انقلابات عسكرية ونظم سياسية استبدادية فى كثير من دول الجنوب فى أفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية . ناهيك عن التوترات الاجتماعية والعرقية التى ساعد فى اشتعالها التخلف الاقتصادى والفقر والجهل والمرض وعدم بروز أى شعاع من النور نحو مستقبل أفضل يعم فيه النمو الاقتصادى وتحسين مستوى المعيشة . والتاريخ السياسى الحديث غنى فى سرد هذا الفساد .

الفصل الثالث

المحصلة النهائية للصدمات والعوامل الخارجية والداخلية

وفى ظل هذه الظروف الصعبة والمريرة وجدت الكثير من الدول النامية نفسها غير قادرة على دفع أعباء ديونها الخارجية ، وحتى إن استطاعت أن تدفع ولو جزء من أعباء هذه الديون الخارجية فإن ذلك يؤدى لا محالة إلى عدم تمكنها من استيراد السلع الاستهلاكية الضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من مستويات معيشة سكانها ، والسلع الوسيطة والإنتاجية والاستثمارية المتطلبة لعمليات الإنتاج والاستثمار والتنمية والتصدير ، هذا علاوة على الخدمات الإنتاجية . وتكون المحصلة النهائية إزاء هذا الوضع الرهيب هو تدنى معدلات النمو الاقتصادى فى بلادها إلى مستويات خطيرة ومزعجة وانخفاض مستويات معيشة سكانها التى هى فى الأصل أقل من حد الكفاف ، ويشيع فيها التضخم إلى أعلى المعدلات والعجوزات المالية فى موازناتها العامة وموازين مدفوعاتها ، والعجوزات العينية لسلعها الاستراتيجية . وبذا تتعرض اقتصادياتها إلى انكماشات رهيبة تتمثل أهم مظاهرها فى تعاظم الطاقات العاطلة والارتفاع الرهيب لمعدلات البطالة بما يجلبه ذلك من مظاهر الضغط والانحلال فى جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فى بلادها .

وحينما تجد الدول النامية أنفسها تحت وطأة كل هذه الصدمات الخارجية والعوامل الداخلية الحادة وعجزها عن مواجهتها ومقابلتها بكل ما لديها من إمكانيات وسياسات ، وتخشى من الانهيارات القادمة فى مجتمعاتها فى وقت قريب جد قريب ، لم تجد بدا من المواجهة والمقابلة إلا بطرق أبواب نادى باريس لإعادة جدولة ديونها الخارجية الرسمية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديون الرسمية مع حكومات دول العالم المتقدم ، أو بطرق أبواب اللجنة الاستشارية الذى يساعد

فى إعدادها وتنظيمها صندوق النقد الدولى بالمشاركة مع البنوك الدوليـــة الدائنــة لإعادة جدولة ديونها الخارجية التجارية إذا كان الطابع الغالب لديونها هو الديــون التجارية الدولية .

وليس بغائب على أحد أن الطريق إلى نادى باريس وإلى اللجنة الاستشارية يتطلب أول ما يتطلب الاتفاق مع صندوق النقد الدولى لوضع وتنفيذ برامج التثبيت Stabilization Programmes ، كما قد يتطلب بالتبعية الاتفاق مع البنــك الدولــى لوضع وتنفيذ برامج التكييف الهيكلى Structural Adjustment Programmes فــى نفس الفترة أو بعد فترة زمنية تالية .[9]

الباب الثانى

ماهية ومحاور وتحليل
برامج التثبيت والتكييف الهيكلى
لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى

مقدمة :

تستند برامج التثبيت Stabilization Programs التى يصممها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولى على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات . فى حين تستند برامج التكييف الهيكلى Structural Adjustment Programs للبنك الدولى على النظرية النيوكلاسيكية فى تخصيص وتوزيع الموارد . [1]

فقد استخدم الصندوق الصلة القائمة بين تراكم الديون ومشكلاتها والتثبيتات الضرورية التى يتعين تنفيذها داخل الاقتصاد القومى لتصحيح عدم التوازن الحاصل فى ميزان المدفوعات ، ويهتم الصندوق أساسا بمشكلات الأجل القصير . بينما يستخدم البنك الدولى آليات السوق وعدم التدخل الحكومى فى التكييفات المطلوبة فى مجال السياسات الكلية التى يتعين الأخذ بها لرفع كفاءة الموارد وتخصيصاتها ، ويهتم البنك بمشكلات الأجل المتوسط والطويل .

ويوجد منذ الثمانينات تنسيق كامل ودقيق بين سياسات الصندوق وسياسات البنك من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة منهما للبلاد النامية وبحيث تكاد تنتفى الفروق التى كانت قائمة بينهما فى عقدى الستينيات والسبعينيات . فيلاحظ أن كثيرا من الشروط التى يتطلبها عقد القروض مع البنك أصبحت تنصب على كثير من الأمور والمتغيرات التى تدخل فى صلب اهتمام الصندوق كسعر الصرف مثلا . ولهذا عادة ما يشترط البنك فى مثل هذه الحالات أن يوافق البلد أولا على ما يراه الصندوق بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطاء قروضه ، وعلى العكس فهناك مسائل تدخل فى صميم اهتمام البنك ولكنها ترد أيضا فى شروط قروض برامج التثبيت للصندوق كما هو الحال بالنسبة للموازنة العامة للدولة ، ويشترط الصندوق ضرورة أن يوافق البلد على ما يراه البنك بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطاءه تسهيلاته . من هنا فقد نشأ مؤخرا مصطلح جديد

فى برامج الصندوق والبنك وهـو مصطلح المشـروطية المتقاطعـة Cross-Conditionality الذى أصبح يعنى الترابط والتداخل بيـن شـروط كـلا مـن الصندوق والبنك . [2]

وتنطلق وصفات الصندوق والبنك من رؤية موحـدة فحواهـا أن مـأزق المديونية الخارجية والركود الاقتصادى الذى يلازم البلاد النامية يعود إلى أخطـاء السياسات الاقتصادية الكلية الداخلية التى اتبعتها هذه البلاد ، وعليه فإنه للخـروج من هذا المأزق وذاك الركود يتعين على البلد المعنى أن يقوم بإحداث إصلاحـات وتغييرات جذرية فى هذه السياسات حتى لو تم ذلك بتكلفة مرتفعة وعلى حسـاب البعد الاجتماعى وارتفاع معدلات البطالة .

وعلى الرغم من أن مشكلة الاختلال الخارجى الذى تعانى منه البلاد النامية تعود إلى مجموعة من العوامل الخارجية منها كساد الاقتصاد العـالمى وتدهـور شروط التبادل الخارجى وزيادة أسعار الفائدة وتقلب أسعار الصرف وارتفاع قيمـة الدولار وتزايد النزعة الحمائية فى البلاد الرأسمالية الصناعية إلى آخـره ، فـإن الصندوق والبنك حينما يتعرضان لتشخيص هذه المشكلة فى كل بلد مديـن علـى حدة فإنهما لا يتعرضان لهذه العوامل الخارجية وينصب اهتمامها علـى المسـائل الداخلية .

الفصل الأول

ماهية وتحليل برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى

يرى صندوق النقد الدولى أن الاختلال الخارجى فى ميزان المدفوعات فى الدول النامية وما يترتب عليه من مديونية خارجية إنما يرجع إلى الإفراط فى مستوى الاستهلاك النهائى المحلى أو الإفراط فى مستوى الاستثمار المحلى أو فى الاثنين معا ، مما يعنى وجود فائض طلب Excess Demand .

وأنه إذا استخدم الاقتراض الخارجى لتمويل الزيادة فى الاستهلاك النهائى فإن الطاقات الإنتاجية للاقتصاد المدين لن تتزايد ولن يكون البلد عبر الزمن قادرا على خدمة أعباء دينه الخارجى .

أما إذا كان الاقتراض الخارجى يستخدم لتمويل الاستثمار المحلى الإجمالى وكانت الإيرادات الحدية الناجمة عن زيادة هذا الاستثمار تزيد عن كلفة الاقتراض الخارجى ، فإن الاقتصاد المدين سيكون قادرا على خدمة دينه الخارجى إذا توافرت الشروط الأخرى .

وعلى ذلك فإن صندوق النقد الدولى يخلص أنه لتلافى متاعب الدين الخارجى على الدولة فإن عجز ميزان المدفوعات الجارى يجب أن يكون متناسبا مع أنماط الاستهلاك النهائى المحلى ومع أنماط الاستثمار المحلى الإجمالى ، والتى يجب أن تتسق كل منهما مع طاقة البلد على خدمة ديونه الخارجية . وبذا يكون الهدف الحقيقى لسياسة خفض الطلب المحلى - الذى يمثل جوهر برنامج التثبيت - هو تحجيم الطلب الكلى المحلى بحيث ينعكس ذلك فى تحجيم العجز فى الحساب الجارى لميزان المدفوعات وعلى النحو الذى يرفع من قدرة البلد المدين

على خدمة ديونه مستقبلا ، وأن يصل إلى ذلك الوضع الذى يمكن عنده تغطية العجز المتبقى فى الحساب الجارى بتدفقات رأسمالية مستمرة تمثل تحويلات طوعية وطويلة المدى للموارد من المقرضين الأجانب .[3]

ويرى الصندوق أن يدار ذلك عن طريق قبول آليات السوق والبعد عن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، ومن ثم فإن الصندوق يرفض الوسائل المتبعة لتحجيم الطلب الكلى من خلال التأثير على مكونات ميزان المدفوعات عن طريق السياسات التدخلية المباشرة مثل دعم الصادرات وتقييد الواردات والحد من تصدير رؤوس الأموال والرقابة على الصرف الأجنبى .

ولما كان الاقتصاد المدين الذى يواجه صعوبات فى ميزان مدفوعاته يعانى من وجود فائض طلب محلى يفوق المقدرة الفعلية لحجم الموارد المتاحة ، فإن هذا الفائض يسبب ضغطا باستمرار على المستوى العام للأسعار فيدفعها دوما للارتفاع. ولهذا يرى الصندوق أن الهدف من منهج إدارة الطلب Demand Management لخفض هذا الفائض يجب أن يكون هو القضاء على التضخم والاتجاه من ثم بالسياسات المقترحة إلى أهم مصادر هذا التضخم وهو العجز بالموازنة العامة للدولة ، وفى نفس الوقت السعى لتنمية موارد البلاد من النقد الأجنبى عن طريق ما يقترحه أو ينصح به من خفض فى القيمة الخارجية لعملة البلد ، أملا فى أن يكون لتخفيض سعر الصرف فاعلية فى زيادة الصادرات والحد من الواردات ، مع تحرير التجارة الخارجية . وهنا يكون معيار النجاح هو زيادة حجم الاحتياطيات الدولية للبلد International Reserves .[4]

وعلى ذلك فإن سياسات برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى لخفض الطلب الكلى تدور حول المحاور التالية :

١ – السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات .

٢ – السياسات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة .

٣ – السياسات النقدية .

١ – المحور الأول : السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات :

لقد كان جوهر الاتفاقية الخاصة بصندوق النقد الدولى فى بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية فى يوليو ١٩٤٤ تكاد تنحصر فى أسعار الصرف والوسائل التى يمكن اتباعها فى تنظيم أسعار الصرف هذه تنظيما يسمح بالتوسع فى الإنتاج والتصدير والاستثمار الخارجى بين الدول المختلفة توسعا منتظما يؤدى إلى ارتفاع المستوى الاقتصادى فى العالم وازدياد رفاهية الشعوب .

وفى الحقيقة فإن صندوق النقد الدولى لا يهدف إلى تثبيت أسعار الصرف تثبيتا لا رجعة فيه ، بل يسعى لتثبيتها عند مستوياتها الحقيقية التى تبين الأسعار النسبية فى مختلف الدول ، ويسمح فى الوقت نفسه بتحركاتها إذا اقتضت الضرورة ذلك . وبمعنى آخر فإن السياسة التى يسير عليها الصندوق فى تنظيم سعر الصرف هى ضمان عدم تضحية التوازن الاقتصادى الداخلى للدولة فى سبيل ثبات سعر الصرف أى فى سبيل التوازن الخارجى . وخلاصة القول يمكننا أن نقول بأن الهدف الرئيسى لصندوق النقد الدولى هو تنسيق التوازن الاقتصادى الخارجى مع التوازن الاقتصادى الداخلى والتوفيق بينهما بقدر الإمكان .

وعلى الدولة أن تلجأ إلى كلا من السياستين النقدية والمالية مع السياسات الصناعية والتجارية والاستثمارية أو ما يمكن أن يعرفه الاقتصاديون المحدثون بالسياسة الاقتصادية المثلى – وليست السياسة النقدية – وحدها لعلاج أخطر القضايا أهمية بالنسبة للدولة النامية . وهذا يحتاج إلى علاج علمى يحسب بميزان دقيق للغاية ، ذلك أن سعر الصرف هو أخطر وأهم سعر فى منظومة الأسعار قاطبة ، فهو يؤثر على المستوى العام للأسعار ، وعلى الصادرات والواردات ومن ثم على الميزان التجارى وميزان المدفوعات ، وعلى عبء المديونية الخارجية ، وعلى اتجاهات الاستثمار ، وعلى التحويلات الرأسمالية ، وعلى درجة الثقة فى العملة الوطنية ، وعلى توزيع الدخول بين الطبقات والشرائح الاجتماعية المختلفة إلى غير ذلك مما يصعب حصره .

١ – تنظيم سعر الصرف :

ويفرق الصندوق بين سببين تجاه أسعار الصرف قد يدفعان الدولة إلى تخفيض عملتها . فقد يكون الغرض من التخفيض استعماله كوسيلة من وسائل التنافس التجارى لكسب أسواق خارجية جديدة على حساب الدول الأخرى . وقد يكون الغرض منه إصلاح اختلال فى اقتصادياتها نجم عن ظهور عجز فى ميزان مدفوعاتها واشتداد حاجاتها إلى العملات الأجنبية لسد قيمة بعض وارداتها الأساسية .

فإذا كانت الدولة تسعى إلى تخفيض سعر صرف عملتها للغرض الأول أى لكسب أسواق خارجية ، فإن الصندوق يمتنع عن الموافقة عن التخفيض ويحرم الدولة من مساعدته المالية أو قد يطلب منها الانسحاب منه إن أقدمت على التخفيض رغم اعتراضه .

أما إذا كان الغرض من تخفيض سعر الصرف هو إصلاح الاختلال فى ميزان المدفوعات أو فى اقتصاديات الدولة فإن الصندوق فى هذه الحالة يدرس سبب هذا الاختلال وطبيعته على النحو التالى :

١ – إذا كان الاختلال مؤقت لأى سبب من الأسباب فإن الصندوق ينصح الدولة بالعدول عن تخفيض سعر صرف عملتها ويقدم لها العملات الأجنبية اللازمة لسد العجز كله أو بعضه فى ميزان مدفوعاتها حتى تتمكن من التغلب على أزمتها والعمل على زيادة صادراتها .

٢ – أما إذا كان الاختلال راجعا إلى اتباع سياسات اقتصادية ومالية ونقدية غير ملائمة ، فإن الصندوق يقوم فى هذه الحالة بتقديم المقترحات والتوصيات لإصلاح هذا الاختلال ، وإذا وافقت الدولة على ذلك قدم لها العملات الأجنبية اللازمة

للتغلب على اختلالاتها حتى تؤت السياسة الجديدة ثمارها . أما إذا كان هذا الاختلال اختلالا جوهريا يجعلها عاجزة عن التصدير لأسباب متعددة كارتفاع نفقات إنتاجها وعدم التمكن من تخفيض هذه التكاليف دون إحداث مشاكل اجتماعية أو سياسية خطيرة فإن الصندوق فى هذه الحالة ينصح بتخفيض سعر صرف عملتها ونسبة التخفيض .

وعلى ذلك فإن السياسة التى يتبعها الصندوق إزاء سعر صرف العملة إنما هى سياسة تحاول ألا تجعل سعر صرف عملة الدولة جامدا لا يتحرك مهما تغيرت الظروف والأوضاع الاقتصادية ، كما أن هذه السياسة لا تسمح بتغيير سعر الصرف لأى تغيير طفيف فى مستوى الأسعار الداخلية ، وإنما تحاول تثبيته طالما كان التثبيت فى صالح الدولة والاقتصاد العالمى وطالما كان ذلك ممكنا بواسطة مساعدات معقولة يقدمها الصندوق لهذه الدولة . ويسمح بتغير سعر الصرف إذا وجد أن بقاءه على حاله قد يقلل من حجم تجارة الدولة ، وأن هذا التخفيض فى تجارة الدولة قد يمتد إلى الدول الأخرى ويتضاعف مرات عديدة ويحدث انكماشا فى التجارة العالمية . كما أن هذا التخفيض فى سعر صرف عملة الدولة يكون تخفيضا منتظما يأتى بعد دراسة عميقة وتبادل فى الرأى بين الدولة والصندوق ، كما أنه لا يثير اعتراضات الدول الأخرى التى قد تظن أن الدولة التى خفضت عملتها إنما أقدمت على هذا التخفيض لكسب أسواق خارجية جديدة على حسابها . فالتخفيض فى هذه الحالة التى ينصح الصندوق الدولة بإجراءه لإصلاح الاختلال الجوهرى فى ميزان المدفوعات للدولة إنما المقصود منه أن هذا التخفيض سوف يجر معه زيادة فى النقد الأجنبى ناتجة عن زيادة الصادرات وانخفاض الواردات واتجاه الموارد إلى الاستثمار فى قطاع التصدير وإنعاش الاستثمارات الأجنبية .

وينصح صندوق النقد الدولى بأن تتم كل إجراءات سعر الصرف بالثبات أو التخفيض فى إطار من تحرير التجارة الخارجية ، أى إلغاء القيود النوعية والكمية

على الواردات ، والاكتفاء بالرسوم الجمركية ، وإلغاء الرقابة على الصرف الأجنبى والسماح بدخول وخروج النقد الأجنبى ، وإلغاء اتفاقيات التجارة والدفع الثنائية ، وإعطاء الحوافز للاستثمارات الأجنبية الخاصة .

وخلال فترة تنفيذ برنامج التثبيت يتعين على الدولة أن ترفع من احتياطياتها الدولية International Liquidity إلى مستويات يراها الصندوق ضرورية لاستعادة الثقة الائتمانية فى البلد المدين وكصمام أمن تلجأ إليه الدولة لمواجهة أعباء ديونها الخارجية بعد انتهاء فترة إعادة الجدولة . [5]

٢ – الاحتياطيات الدولية :

ويعرف صندوق النقد الدولى الاحتياطيات الدولية بأنها مال سائل أو شبه سائل تحت تصرف السلطات النقدية فى الدولة يمكن اللجوء إليه بسرعة وسهولة لمواجهة أى طارئ فى ميزان المدفوعات . وطبقا لهذا المفهوم فإن هذه الاحتياطيات تشتمل على العناصر التالية :

١ – رصيد الدولة من الذهب لدى البنك المركزى فى الدولة .
٢ – الحيازات الرسمية لدى البنك المركزى من العملات الأجنبية .
٣ – شريحة الاحتياط Reserve Tranche أو حق الدولة فى الشريحة الذهبية لدى الصندوق .
٤ – حقوق السحب الخاصة Special Drawing Rights (SDR) .

وطبقا لهذا التعريف تستبعد العناصر التالية من الاحتياطيات الدولية حيث أنها رغم أنها مال سائل أو شبه سائل فإنها ليست تحت تصرف السلطات النقدية فى الدولة وهى :

١ – الذهب والعملات الأجنبية لدى الأفراد والقطاع الخاص لأنها لا تخضع لسيطرة السلطة النقدية فى الدولة .

٢ – القروض متوسطة وطويلة الأجل المفيدة لصالح الدولة لتمويل مشروع معين كقروض صندوق النقد والبنك الدوليين والقروض الرسمية من الدول الأخرى .
٣ – أرصدة العملات الأجنبية التى تتعامل بها البنوك التجارية والمتخصصة وبنوك الأعمال والاستثمار ، وكذلك القروض المصرفية والتجارية التى تقدم لتمويل العمليات التجارة الخارجية .

وفيما يتعلق بشريحة الاحتياط ، فإنها إحدى أنواع حقوق السحب التلقائى من صندوق النقد الدولى لعلاج مشكلة السيولة الدولية ، وكان يطلق عليها فى البداية (الشريحة الذهبية) تمييزا لها عن حقوق السحب المشروطة ، وقد تغيير هذا المسمى إلى (شريحة الاحتياط) بموجب التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق ، تأكيدا لحق الدولة العضو فى استخدام موارد الصندوق دون تشاور مسبق معه . وتعرف شريحة الاحتياط بأنها تلك الشريحة التى تقوم الدولة العضو فى الصندوق بشرائها من الصندوق دون أن يؤدى ذلك إلى زيادة ما فى حوزة الصندوق من عملته إلى ما يجاوز مستوى حصته بالصندوق ، ويتم الاكتتاب فى الشريحة الاحتياطية بعملات مقبولة من الصندوق أو بحقوق السحب الخاصة . وقد استبعد – بموجب التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق – حيازات الصندوق من عملة الدولة العضو التى تتم فى سياق المعاملات ، والهدف من هذا الاستبعاد هو السماح للدولة العضو أن تجرى عمليات الشراء فى ظل هذه السياسات دون أن تستنفذ شريحتها الاحتياطية ، ويرجع السبب فى تفادى الشريحة الاحتياطية هى أن الصندوق والدول الأعضاء تعتبر هذه الشريحة بمثابة أصل احتياطى قد ترغب الدولة العضو فى الحفاظ عليه إلى أن يحين الوقت الذى تحتاج فيه لتعبئة أصل احتياطى دون أى تأخير .

أما فيما يتعلق بحقوق السحب الخاصة ، فقد تم إنشاء حقوق السحب الخاصة بمقتضى التعديل الأول فى نصوص الاتفاقية العامة للصندوق عام ١٩٦٩ وأطلق عليها (الذهب الورقى) رغم أنها لا هى ذهب ولا هى ورق وإنما هى

عبارة عن قيود دفترية تستمد وجودها من القبول الدولى غير المشــروط وتعتــبر بمثابة وسيلة تكميلية لمصادر الاحتياطيات الدولية . ويوجد فى الصندوق نوعــان من العمليات الحسابية مع الدول الأعضاء فى الصندوق : الأول ، وهو الحســاب العام General Account وبموجبه تجرى جميع العمليــات الــتى يقــوم بــها الصندوق بالعملات الوطنية . والثـــانى ، وهــو الحســاب الخــاص Special Drawing Account ويتعلق بجميع العمليات والعقود التى تجرى بحقوق السحب الخاصة . ويمثل الحساب الخاص إنشاء وديعة لدى الصندوق عن طريق الســحب على المكشوف Over Draft Unit تستمد منه مركزها الائتمانى وتعطى الحــق للدولة العضو فى الحصول على ما يعادل مقدارها المحــدد بعملــة أجنبيــة مــن الأعضاء الآخرين فى الصندوق ولا يستوجب تخصيص حقوق السحب الخاصــة على أحد الدول الأعضاء المشاركة دفع أى مبالغ أو تقديــم أى ضمــان إضــافى للصندوق . وتصبح حقوق السحب الخاصة التى يتم تخصيصها واعتمادهــا فــى حساب الدولة العضو المشارك مملوكة لها تستخدمها فى أى وقت دون أى شــروط أو أى خضوع أو فرض لاتباع سياسات اقتصادية معينة يقترحها الصندوق مقــابل هذا الاستخدام . وتقوم حقوق السحب الخاصة على أساس قيام الدولة العضــو ذات الوضع الاقتصادى القوى بتوفير سيولة للدول الأعضاء عن طريق قبول حقـــوق السحب مقابل عملات قابلة للتحويل توزع على الدول الأخــرى الأعضــاء فــى الصندوق ، ويقتصر دور الصندوق على تعيين هؤلاء المشاركين والرقابة علــى حركة هذه العملية كلها فى ظل قواعد موضوعة ، أهمها هو تحديد الحد الأقصــى لما تلتزم الدولة العضو تقديمه من عملات قابلة للتحويل بمثلى حصته من حقــوق السحب الخاصة والحد الأقصى لامتلاك العضو بثلاث أمثال حصته . هذا مع العلم أن اشتراك الدول الأعضاء فى الصندوق فى تسهيلات السحب الخــاص لجميــع الدول الأعضاء فى الصندوق وإن كان ذلك لا يتصف بصفة الإلزام .

وتستخدم عدة مؤشرات لتحديد المستوى المناسب للاحتياطيــات الدوليــة ، **وهى ما تعرف بمؤشرات السيولة الدولية ، نورد أبرزها فى التالى :**

١ – مؤشر نسبة السيولة الدولية باحتساب نسبة الاحتياطيات إلى الواردات ، كما هو مبين فى المعادلة التالية :

$$L = \frac{R}{M}$$

حيث L = نسبة السيولة الدولية

R = الاحتياطى الدولية

M = الواردات

ويفضل صندوق النقد الدولى هذا المؤشر ، حيث يعتبر الصندوق أن الواردات هى أهم متغير فى بنود ميزان المدفوعات نظرا لصلتها الوثيقة بمستويات الاستهلاك ومستلزمات الإنتاج والاستثمار والنمو الاقتصادى . وعلى ذلك فإن الطلب على الاحتياطيات الدولية فى ضوء هذا المؤشر إنما يعنى فى الأساس أن الدافع لتكوين هذه الاحتياطيات الدولية والاحتفاظ بها هو دافع المعاملات ، حيث أن اللجوء إلى استخدام الاحتياطيات فى أحوال الطوارئ يضمن للدولة تدفق وارداتها الضرورية ويجنبها السياسات الاقتصادية والاجتماعية غير المرغوبة التى تضطر الدولة لتطبيقها فى حالة عدم كفاية هذه الاحتياطيات . وعلى ذلك فإن الطلب على الاحتياطيات الدولية يجب أن يتناسب مع قيمة الواردات فى حدود نسبة تدور حول الثلث والنصف من قيمة الواردات وهو ما يعادل بين ٤ إلى ٦ شهور تغطية للواردات .

٢ – مؤشر نسبة السيولة الدولية باحتساب نسبة الاحتياطيات إلى عجز ميزان المدفوعات الجارى ، كما هو مبين فى المعادلة التالية :

$$L = \frac{R}{D_n}$$

حيث L = نسبة السيولة الدولية

R = الاحتياطى الدولية

D_n = عجز ميزان المدفوعات الجارى

ويرى أنصار هذا المؤشر أن الدافع لتكوين الاحتياطيات الدولية والاحتفاظ بها لا يقتصر على ضمان تدفق الواردات وإنما التحوط لمواجهة احتمالات العجز الطارئ فى ميزان المدفوعات الجارى الذى قد ينشأ إما بسبب تدهور حصيلة الصادرات ، أو بسبب ارتفاع أسعار الواردات ، أو بسبب تدهور شروط التبادل التجارى فى غير صالح الدولة ، أو لأى سبب آخر . وطبقا لهذا المؤشر فإنه يجب أن تتغير الاحتياطيات الدولية بنفس معدل التغير المتوقع فى العجز بميزان المدفوعات الجارى ، فإذا كان منحنى العجز هو التزايد فإن الاحتياطيات الدولية يجب أن تنمو بنفس معدلات نمو العجز ، مع الأخذ فى الحسبان سلسلة زمنية مناسبة لتوضيح اتجاه العجز وتوقعات حدوثه فى المستقبل .

٣ – مؤشر نسبة السيولة الدولية (الصافية) باحتساب الاحتياطيات (بعد خصم خدمة الدين الخارجى) إلى الواردات ، كما هو مبين فى المعادلة التالية :

$$Ln = \frac{R - S}{M}$$

حيث Ln = نسبة السيولة الدولية (الصافية)

R = الاحتياطى الدولية

S = مدفوعات الدين العام (الفوائد والأقساط)

M = قيمة الواردات

يقترح بعض الاقتصاديين بأن تطرح أعباء خدمة الدين العام الخارجى من فوائد وأقساط من حجم الاحتياطيات الدولية المتاحة للوصول إلى نسبة السيولة الدولية (الصافية) . ويرجع هذا الاقتراح نظرا لأن الكثير من اقتصاديات الدول النامية – إن لم يكن جميعها – تتميز بالمديونية الخارجية الكبيرة ، وأن هذه المديونية تمثل عبئا كبيرا على ميزان المدفوعات لمواجهة مدفوعات خدمة هذه المديونية من فوائد وأقساط ، وقد يصعب تأجيلها أو جدولتها وإن حدث ذلك فإنه يحدث بشروط باهظة يصعب تحملها . [6]

٢ – المحور الثانى : السياسات المتعلقة بالموازنة العامة : [7]

تنطلق الرؤية الفكرية لصندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى الدول النامية – فى الأغلب الأعم – من تلك الرؤية التى ينادى بها أنصار المدرسة النقدية Monetarism والتى تقرر بأن زيادة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية هو الذى أدى إلى ظهور المشكلات الاقتصادية المختلفة مثل تزايد عجز الموازنة العامة للدولة وزيادة التضخم وظهور البطالة ومن ثم ظهور ظاهرة الركود التضخمى وتعاظم العجز فى ميزان المدفوعات وضعف الإنتاجية وضمور النمو الاقتصادى . وعلى ذلك فإن علاج هذه المشكلات جميعها يجب أن تكون من خلال تحجيم الدور الاقتصادى للدولة . فالنقديون يرون أن التدخل المتزايد للدولة فى الحياة الاقتصادية قد عطل من مفعول قوى السوق أى قوى العرض والطلب . ومن ثم لم تعد مؤشرات الحياة الاقتصادية كالأجور والأرباح والريع والعمالة والإنتاجية والنمو الاقتصادى الخ تعكس أحوال السوق وعلاقات الندرة النسبية ، بقدر ما تعكس تأثيرات تدخل الدولة فى عجلة النشاط الاقتصادى . ولما كان النقديون يعتقدون بأن القطاع الخاص أفضل من الحكومة و القطاع العلم فى مجال توزيع وتخصيص الموارد وتحقيق التوازن والأوضاع المثلى فإنهم يحاربون التوسع فى الإنفاق العام وينادون بضرورة تحجيم حجمه ودوره .

أما فيما يتعلق بالعجز فى الموازنة العامة للدولة– وهو ما يعنينا أساسا – فهناك وجهة نظر محددة للاقتصاديين النقديين مفادها أن هذا العجز قد نشأ بفعل النمو المتزايد للنفقات العامة للدولة سواء فى مجال الإنفاق العام الجارى أو فى مجال الإنفاق العام الاستثمارى والذى يمكن قياسه بنسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلى الإجمالى . وقد تمخض عنه النتائج التالية :

١) أن نمو الإنفاق العام قد واكبه نمو متسع النطاق لنشاط الدولة فى كثـــير مــن المجالات ، الأمر الذى أدى إلى تقليص حرية الحركة أمام رأس المال الخاص فى تلك المجالات أو أبعاده عنها أصلا . وبمعنى أخر فإن الذى حدث فى الإنفاق العام قد حدث على حساب القطاع الخاص .

٢) أن النمو المتزايد للإنفاق العام قد أجبر الحكومة على زيادة حجــم ومعــدلات الضرائب ، مما نتج عنه تحويل قدر مهم من الموارد من القطاع الخـــاص إلـــى الحكومة والقطاع العام . وقد أثرت الضرائب المرتفعة علـــى حوافــز الادخــار والاستثمار والإنتاج فى القطاع الخاص وفى الاقتصاد القومى كله بالسالب .

٣) ونظرا إلى أن النمو المتزايد فى الإنفاق العام لم يواكبه نمو مناظر ومساو لـــه فى الإيرادات السيادية للدولة رغم ارتفاع معدلات الضرائب ، فإن ذلك قـــد أدى إلى ظهور العجز بالموازنة العامة للدولة . ومن هنا اضطرت الحكومات لمواجهة هذا العجز عن طريق زيادة الدين العام من خلال طرح السندات العامـــة وزيـــادة الائتمان المصرفى الممنوح للحكومة وزيادة طبع البنكنوت .

٤) وقد أدت زيادة حجم الدين العام الداخلى الى تحويل المدخرات المتاحـــة مــن القطاع الخاص الى الحكومة والقطاع العام . وقد استخدمت تلك المدخـــرات فـــى تمويل الإنفاق العام الجارى ، مما أدى الى إضعاف معدلات الاســـتثمار والنمـــو الاقتصادى . وفى الحالات التى استخدمت فيها هذه المدخرات لتمويل اســـتثمارات عامة فقد أسيء استخدامها على أساس أن القطاع العام أقل كفـــاءة مـــن القطـــاع الخاص فى تخصيص الموارد وإدارة الاستثمار والأعمال.

٥) أما التمويل التضخمى الذى صاحب زيادة الإنفاق العام وعجز الموازنة ، فقـــد أدى الى تفجير قوى التضخم فى الاقتصاد القومى بحيث أصبحت كمية النقود تزيد بمعدلات أكبر بكثير من معدلات نمو الناتج المحلى الاجمالى الحقيقى.

٦) وفى ضوء التضخم الذى صاحب عجز الموازنة العامة للدولة حدثت مصاعب شديدة فى ميزان المدفوعات إذ أدى التضخم الى زيادة الواردات وضعف الصادرات وهبوط وعدم استقرار أسعار الصرف للعملات المحلية بالسعر الرسمى وهروب رؤوس الأموال الى الخارج ، وتضخم الاقتراض الخارجى.

٧) وقد أدى الاقتراض الخارجى وزيادته بأسعار فائدة عالية الى ضعف القدرة على الوفاء بالديون الخارجية فى الدول النامية وبروز مشكلة المديونية الدولية.

ويمكن أن نعرف العلاج الذى يقترحه صندوق النقد الدولى فيما يطرحه من مطالب محدودة من الدول النامية التى تضطر الى اللجوء إليه للسحب من موارده المشروطة Conditional Facilities. فعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولى يهتم أساسا بقضايا التوازن فى ميزان المدفوعات وبحركات رؤوس الأموال القصيرة الأجل ، إلا أن برامج التثبيت الاقتصادى IMF-Stabilization Programmes التى يعقدها الصندوق مع الدول مقابل أن يمدها ببعض موارده المشروطة ، تتضمن بنودا محددة حول السياسات التى يتعين على تلك الدول أن تنفذها فى مجال العجز بالموازنة العامة للدولة ، نظرا لأن الصندوق يرى أن هناك ثمة علاقة وثيقة بين القضاء على مصاعب عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات وبين القضاء على العجز بالموازنة العامة للدولة . ويمكن إيضاح هذه العلاقة من خلال النموذج المعروف بنموذج الفجوتين Two Gaps Modelوهو النموذج الذى ينص على أن الاستثمارات التى ينفذها الاقتصاد القومى خلال فترة معينة بشكل يزيد عما أمكن تدبيره من المدخرات المحلية لابد أن تتم عن طريق إحداث فائض فى الواردات ، أى عجز الحساب الجارى بميزان المدفوعات . ويمكن بيان نموذج الفجوتين على النحو التالى:

الاستثمار- الادخار = الواردات -الصادرات = عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات (١)

ولما كانت الاستثمارات والمدخرات فى الاقتصاد القومى موزعة عادة فيما بين الحكومة والقطاع الخاص ، فإنه يبدو من الواضح أن الفجوة القائمة بين استثمارات ومدخرات القطاع الخاص والعجز أو الفائض الحكومى ، إنما تساوى عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات.

(الاستثمار الخاص - الادخار الخاص) + (الاستثمار العام - الادخار العام)
= عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات (٢)

ومن الواضح أن الفرق بين استثمارات ومدخرات القطاع الحكومى إنما يعكس لنا حالة الفائض أو العجز بالموازنة العامة للدولة. وانطلاقا من هذه المعادلة الأخيرة يتضح لنا أن مواجهة المصاعب التى تنشأ من العجز الجارى لميزان المدفوعات إنما يتحقق من السياسات التى تؤثر على صافى مدخرات القطاع الخاص ومن السياسات التى تؤثر على العجز المالى للحكومة. وعلى ذلك فإن الأهداف المالية العامة وسياسات تحقيقها لابد وأن تكون متسقة مع الأهداف والغايات الخارجية لمدخرات واستثمارات القطاع الخاص.

وفى ضوء المنطلق النظرى الذى توضحه المعادلتين التى ينطوى عليها نموذج الفجوتين ، يبنى صندوق النقد الدولى مطالبه الخاصة بالسياسة المالية التى يجب تنفيذها فى فترة برامج التثبيت الاقتصادى التى يعقدها مع الدول التى تلجأ إليه . وتنقسم هذه المطالب الى جزأين رئيسيين :

الأول يختص بتلك السياسات التى يعتقد الصندوق أن تنفيذها سوف يؤدى الى تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص.

والثانى ينطوى على تلك السياسات التى من شأنها تقليل العجز بالموازنة العامة للدولة .

١ – سياسات تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص :

فيما يتعلق بالسياسات التى من شأنها أن تؤدى الى تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص ، فإنها تشمل على الأمور الهامة التالية :

١) تخفيض الضرائب على الدخول والإيرادات التى يحققها قطاع الأعمال الخاص حتى يمكن زيادة صافى عوائده بعد أداء الضرائب اعتقادا بأن تنفيذ ذلك سيؤدى الى زيادة الحوافز على الادخار والاستثمار وتطبيق التكنولوجيا الجديدة وانتقال الموارد من عمل ورأس مال الى القطاعات الأكثر إنتاجية.

٢) تقديم إعفاءات سخية من الضرائب المفروضة على الأرباح و الدخول التى يحققها رأس المال الخاص المحلى والأجنبى من نشاطه فى المشروعات الجديدة حتى يمكن حفز المستثمرين على زيادة استثماراتهم وتشجيعهم على الاستثمار فى المجالات ذات الأولوية وبخاصة قطاع الصادرات.

٣) تقديم تيسيرات جمركية محسوسة على الواردات الاستثمارية والوسيطة للمشروعات الاستثمارية الجديدة حتى يمكن خفض نفقات الإنتاج فيها وتحقيق معدلات مرتفعة الأرباح والدخول .

٤) منع الرقابة على الأسعار ، وإلغاء التدخل الحكومى فى مجال تسعير منتجات القطاع الخاص ، وترك قوى السوق لتحديد أسعار منتجات هذا القطاع.

٥) زيادة سعر الفائدة على الودائع الادخارية حتى يمكن حفز القطاع العائلى على القيام بالادخار ، وإعفاء هذه الفوائد من الضرائب .

تلك هى أهم الإجراءات المالية والنقدية التى يشترطها صندوق النقد الدولى فى صدد رؤيته لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص . وفى نظر الصندوق أن هذه الإجراءات وإن كانت ستؤدى الى خفض موارد الدولة الضريبية ، إلا أن هذا الخفض سيكون مؤقتا ، إذ أن من شأن هذه الإجراءات والحوافز أن تحدث اندفاعه سريعة للنمو ، فترتفع الدخول وتخلق فرصا جديدة فى السوق المحلى ، مما يحفز المزيد من نمو الناتج ، وهذا بدوره يجلب عائدات ضريبية أكبر ويتيح للحكومات

توسيع خدماتها العامة واستثماراتها فى الوقت الذى تبقى فيه أسعار الضرائب ونسبتها عند مستويات منخفضة نسبيا.

وتستند تلك الرؤية التى تدافع عن تخفيض الضرائب على دخول رؤوس أموال القطاع الخاص على ما شاع فى الولايات المتحدة الأمريكية إبان حكم الرئيس الأسبق ريجان فيما يسمى بمنحنى لافر Laffer Curve الذى يثبت من الناحية النظرية أنه من الممكن زيادة حصيلة الدولة من الضرائب عن طريق تخفيض معدلات الضريبة نظرا لما يتمخض عن هذا التخفيض من زيادة فى حوافز العمل والإنتاج والاستثمار.

ومن المعلوم أن فكرة منحنى لافر هى أحد الأركان الأساسية التى قام عليها ما يسمى باقتصاديات العرض Supply- Side Economics التى كونت مع المدرسة النقدية Monetarism ما يسمى بالاقتصاد الريجانى Reaganomies فى الولايات المتحدة الأمريكية .

٢ - سياسات تقليل العجز فى الموازنة العامة للدولة :

أما فيما يتعلق بالمطالب التى يحددها صندوق النقد الدولى والتى تختص بالعجز بالموازنة العامة للدولة ، فإنها تنطلق من رؤية محددة للصندوق مفادها أن هذا العجز إنما يعكس فى التحليل النهائى فائض طلب Excess Demand بالاقتصاد القومى . وإنه لما كان الإنفاق العام بشقيه الجارى والاستثمارى يمثل نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلى القومى ، فإن محاصرة العجز بالموازنة العامة وما ينجم عنه من مشكلات يتطلب العمل على كبح نمو الإنفاق العلم ، وأن تعمل الحكومة فى نفس الوقت على زيادة مواردها . وبناء على تلك الرؤية فإن النموذج العام للمطالب التى يحددها صندوق النقد الدولى فى برامج التثبيت الاقتصادى التى تستهدف تقليل العجز فى الموازنة العامة للدولة يمكن رسم معالمه الأساسية فى السياسات التالية :

١) التخلص من الدعم الاقتصادى الذى تتحمله موازنة الدولة من جـراء وجـود وحدات إنتاجية بالقطاع العام تحقق خسائر . ويكون ذلك من خلال تصفيـة هـذه الوحدات أصلا ، أو بيعها للقطاع الخاص أو العمل على إدارتـها علـى أسـس اقتصادية وتجارية لكى تحقق ربحا. ويكون ذلك من خلال زيادة أسعار منتجاتـها النهائية التى تقدم للسكان .

٢) إجراء خفض كبير فى إعانات الإنتاج ذات الطابع الاجتماعى وخاصـة مـا يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية والضرورية . وفى هذا الخصـوص يوصـى صندوق النقد الدولى بعدة أساليب : وهى الإلغاء الكلى لهذا الدعم مرة واحدة مـن خلال زيادة أسعار هذه السلع تتساوى مع تكلفتـها . أمـا إذا حـالت الأوضـاع الاجتماعية والسياسية دون ذلك نتيجة الاضطرابات التى قد تنشأ فى حالـة إلغـاء الدعم فجأة فلا بأس من اتباع سياسة الخطوة خطوة ، ويكون ذلـك مـن خـلال الارتفاع التدريجى لأسعار هذه السلع ، مع إجراء بعض علاوات الغلاء للمواطنين والعمال وعلى الأخص ذوى الدخل المحدود . ويشترط أن تتمخض تلك الأسـاليب عن تخفيض مستمر لنسبة الدعم السلعى الى الإنفاق الكلى فى كل سنة من سنوات البرامج .

٣) تغير سياسة الدولة تجاه التوظف ، ويكون ذلك برفع يدها تدريجيا من الالتزام بتعيين الخريجين الجدد من المدارس الفنية والصناعية والمعاهد والجامعات ، حتى يمكن إعادة سوق العمل لعلاقات العرض والطلب ولو أدى ذلك الى زيادة معدلات البطالة في السنوات الأولى من تنفيذ البرنامج.

٤) خفض الأجور ووضع حد أقصى لها وتجميدها وإلغاء الوظائف الشـاغرة أو الوظائف المؤقتة وتجميد التعيين ووقف ضمانات التوظف وفصل العاملين الزائدين عن الخدمة أو غير الأكفاء ، وإعادة النظر فى قضية الضمان الاجتماعى ورواتب التقاعد .

٥) أن تكف الدولة عن الدخول فى المجالات الاستثمارية التـــى يمكــن للقطـــاع الخاص بما فى ذلك القطاع المشترك أو الأجنبى أن يقوم بـــها مثــل مشـــروعات الصناعات التحويلية ، وأن يحصر دور الاستثمار العام فى المجالات المتعلقة ببناء واستكمال البنية الأساسية حيث أن القطاع الخاص أكفأ من القطاع العام فى إنشـــاء وإدارة مثل هذه المشروعات .

٦) رفع أسعار بعض الضرائب غير المباشرة ، والعمل على إدخـــــال ضريبـــة المبيعات فى النظام الضريبى.

٧) زيادة أسعار مواد الطاقة وبخاصة التى تستخدم فـــى أغـــراض الاســـتهلاك العائلى ، والاقتراب من الأسعار العالمية لها . وكذلك زيادة أسعار الخدمات العامة للحكومة مثل خدمات النقل والمواصلات والاتصالات وخدمات التعليم والصحـــــة وغيرها.

٨) بيع المشروعات المملوكة للدولة وذلك لتخفيف العبء المالى والإدارى عـــن عاتقها ، هذا بالإضافة الى تصفية المشروعات الاقتصادية غـــير الرابحـــة التـــى تملكها الدولة.

٩) وضع حدود عليا للائتمان المصرفى المسموح به للحكومة والقطــــاع العـــام خلال فترة البرنامج .

١٠) ضرورة وضع حد أقصى لمجموع العجز فى الموازنة العامة ونسبته الـــى الناتج المحلى الاجمالى خلال سنوات البرنامج .

تلك هى أهم السياسات والإجراءات المالية والنقدية التى يطلبـــها صنـــدوق النقد الدولى فى تنفيذ برامج التثبيت الاقتصادى مع الدول الناميـــة لعـــلاج عجـــز الموازنة العامة .

وتجدر الإشارة هنا الى أن تلك المطالب والإجراءات لا تصاغ بشكل عـــام وتجريدى ، وإنما تحدد فى شكل أهداف كمية ورقمية محددة يتعين تحقيقها خـــلال فترة البرنامج وفى ضوء جدول زمنى معين . ويتضمن البرنامج عادة شــروط أداء مالى أو معايير للأداء ، بمعنى وجود شروط يجب أن تتحقــق وإلا يوقــف حــق الدولة العضو فى الحصول على الموارد المقررة فى البرنامج .

ورغم أن هذه السياسات تصب فى مجال تحجيم الإنفاق العام وفى مجـــال زيادة الموارد العامة ، إلا أن الصندوق يشترط أن ما يتبقى من عجز فى الموازنة العامة بعد تطبيق هذه السياسات يجب أن يمول بموارد حقيقية ، بمعنى أن تبتعـــد الدولة عن طبع البنكنوت والاقتراض من الجهاز المصرفى وأن تعتمد فى تمويـــل ما تبقى من العجز بالنزول إلى السوق النقدى والمالى بأوعيته الادخارية المختلفــة للاقتراض منه شأنها فى ذلك شأن القطاع الخاص . وهنـــا تـــبرز سياســـة أذون الخزانة فى بداية البرنامج لاستئصال التضخم ، يتبعها سياسة السندات الحكوميـــة فى مراحل تالية .

ويفضل صندوق النقد الدولى تمويل أو تغطية ما يتبقى من عجز الموازنـــة العامة بعد تطبيق السياسات عاليه عن طريق إصدار أذونـــات الخزانـــة العامـــة مستحقة الدفع أو الوفاء بعد ثلاثة أشهر أو ستة أشهر من تاريخ إصدارها وذلـــك بدلا من إصدار سندات عامة ذات آجال تصل إلى عام أو أكثر فى بداية تطبيـــق برنامج عجز الموازنة العامة . ويرجع ذلك إلى أن الاقتصاد النامى خلال تنفيـــذ برامج التثبيت يمر بمرحلة تحول ويهدف إلى تخفيض معدل التضخـــم فـــى هـــذا الاقتصاد انخفاضا ملموسا خلال السنوات الأولى من البرنامج . وفى مثـــل هـــذه الظروف لا محل للارتباط بسندات الخزانة العامة ذات الأجل الطويـــل ، بـــل إن المصلحة واضحة فى الاقتصار على أذونات الخزانة قصيرة الأجل بحيث يمكـــن تغيير سعر الفائدة على الإصدارات الجديدة بما يتماشى مع الانخفاض فى معدلات

التضخم . ويعتبر الصندوق أن هذه المرونة فى أسعار الفائدة على أذونات الخزانة العامة تحقق مصلحة الخزانة العامة بانخفاض تكلفة الاقتراض كلما انخفضت معدلات التضخم ، كما تحقق مصلحة المستثمر بإمكانية الاستفادة من أى ارتفاع محتمل فى أسعار الفائدة . وبعبارة أخرى ، فإن أذونات الخزانة العامة فى بداية برنامج التثبيت الخاص بعلاج عجز الموازنة العامة فى الاقتصاد النامى تسمح بتوزيع عادل لمخاطر التغير فى أسعار الفائدة بين المقرض والمقترض . [8]

ومن المعلوم أن استراتيجية برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى تقوم على أساس احتواء التضخم فى السنوات الأولى من هذه البرامج ثم العمل على استئصاله فى فترات لاحقة .

٣ – المحور الثالث : السياسات النقدية :

تعطى برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى أهمية خاصة وارتكازية لضبط نمو عرض النقود ضبطا محكما لأن فائض الطلب المسبب للتضخم يناظره إفراط حادث فى السيولة المحلية . ولهذا فإن برامج التثبيت تتضمن سياسة نقدية صارمة أهمها :

١ – البعد عن الإصدار النقدى ، نظرا لأنه المسئول الأول والأخير عن الضغوط التضخمية فى الدول النامية ، وهو المسئول أيضا عن التسارع بوصول التضخم إلى حالات التضخم الجامح فى بعض الدول النامية . ويعرف هذا النوع من التضخم بالقوة الساحبة للطلب Demand Pull Inflation ، وهو نزيف مستمر يصيب الاقتصاد القومى سنة بعد أخرى كلما حدث ضخ لنقود جديدة . وتؤكد برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى على هذا المبدأ ، فالإصلاح الاقتصادى بكل مكوناته ومقوماته غير ممكن فى ظل التضخم ، فلا يمكن اتباع سياسة سليمة لسعر الصرف وسعر الفائدة وعلاج عجز الموازنة وميزان المدفوعات وتحرير

التجارة الخارجية وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية وتطبيق سياسة التخصيصية فى ظروف تتسم بالارتفاع المستمر فى الأسعار والتسارع فى معدلات التضخم . لذا كانت نقطة البداية فى برامج التثبيت للصندوق هو العمل على احتواء التضخم ثم استئصال شأفته . ومن هنا فإن الصندوق يتفق مع المدرسة النقدية فى أن يكون الهدف الجوهرى للسياسة الاقتصادية هو مكافحة التضخم ، أى تحقيق الاستقرار النقدى وليس هدف الاستقرار الاقتصادى الذى يضعه الاقتصاديون الكينزيون على رأس أهداف السياسة الاقتصادية .

٢ – زيادة أسعار الفائدة المدينة والدائنة على أساس أن هذه الزيادة تؤدى إلى نتيجتين مرغوبتين :

الأولى ، وهى زيادة الادخار المحلى وعلى الأخص إذا أصبح سعر الفائدة الحقيقى موجبا .

والثانية ، ترشيد استخدام رأس المال بزيادة كلفة الاقتراض .

٣ – وضع حدود عليا (سقوف) للائتمان المصرفى لا يجوز تعديلها خلال فترة البرنامج وبخاصة الائتمان الخاص المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة تنفيذ البرنامج ، حتى ولو أدى هذا إلى الإضرار بتمويل الخدمات العامة وبالإنتاج فى مشروعات القطاع العام وإلى وجود طاقات عاطلة حتى يمكن تحجيم الطلب فى الاقتصاد الوطنى .

٤ – تنمية أسواق رأس المال وتحرير التعامل فيها (البورصات) ، حيث تعد أسواق رأس المال فى نظر صندوق النقد الدولى من الأدوات الرئيسية اللازمة لعمليات الاستثمار والتنمية ، وهى تمثل فى نظره حجر الزاوية فى النظم الاقتصادية الحديثة ، خاصة تلك التى تعتمد على اقتصاديات السوق لما تتيحه هذه الأسواق من قدرة على التمويل الذاتى والاقتراض .[9]

١ - سوق الأوراق المالية (البورصة) :

يمكن تعريف سوق الأوراق المالية بمعناها الضيق - وهو التعريف الأكثر شيوعا - بأنه السوق المنظم للأسهم (حقوق الملكية) والسندات (أدوات الدين) التى تباع وتشترى عن طريق خدمات الوسطاء والمتعاملين فى السوق وضامنى الاكتتاب . أى أن سوق رأس المال بهذا المعنى هو البورصة أو سوق الأوراق المالية التى تتم فيها تبادل الحقوق والالتزامات . ويمكن تقسيم هذه الحقوق إلى نوعين : هما الأوراق المالية والنقود ، أى أن السوق هو تنظيم يتم من خلاله تبادل الأوراق المالية بالنقود . ويعتبر هذا التنظيم جزءا من آلية الاقتصاد الحر .

وإذا كانت وظيفة سوق المال (البورصة) تتحدد فى كونها تجعل من الممكن نقل أو تحويل ملكية الأسهم والسندات ، فإن سوق رأس المال هى مصدر أيضا لخلق رأس المال الجديد ، وأنه نظام يتدفق بموجبه رأس المال من وحدات تتسم بمدخرات صافية إلى وحدات ذات عجز ترغب فى استثمار هذه المدخرات . وقد نشأت الأسواق المالية فى أبسط صورها ممثلة فى جانب منها بعرض الأموال وفى الجانب الآخر بطلب هذه الأموال . فهى والحال هذه بمثابة الوسيط بين المدخرين (أفراد وبنوك ومؤسسات ادخارية تتجمع لديها المدخرات) وبين المستثمرين الذين هم بحاجة إلى المدخرات لتمويل استثماراتهم الجديدة أو التوسع فى القائم منها .

ومن أهم خصائص الاقتصاديات المعاصرة هو التمايز بين نمط الإنفاق ونمط توزيع الدخول مما يؤدى إلى ظهور وحدات فائض Surplus Units ووحدات عجز Deficit Units ، الأولى تنفق أقل من دخلها والثانية أكثر من دخلها . وهكذا تقوم الحاجة إلى نقل الفائض من الوحدات الفائضة ووضعه تحت تصرف الوحدات ذات العجز ، مع توفير مقابل مناسب يوفر قدرا من الضمان والعائد المقبول . وهنا تأتى وظيفة سوق رأس المال والمؤسسات والهيئات المالية.

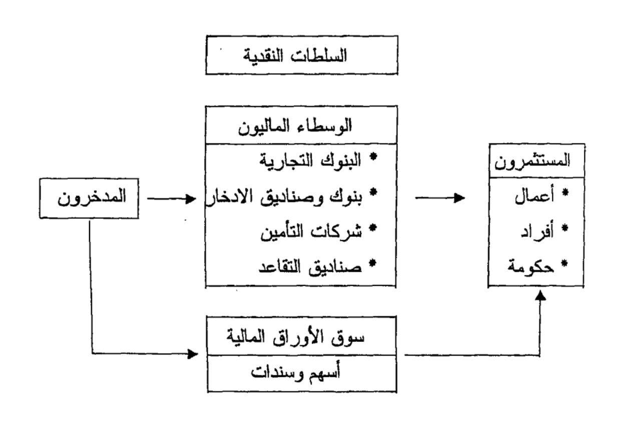
وهناك مجموعتان من المؤسسات التى تسهل تدفق هذه الأموال من المدخرين إلى المستثمرين ، وهى :

١ – المجموعة الأولى : وتشمل المؤسسات المالية كالبنوك التى تقبل ودائع المدخرين وتقرض الأموال إلى المستثمرين الذى تمثلهم مؤسسات الأعمال .

٢ – المجموعة الثانية : وتشمل الأسواق المالية (البورصة) حيث يتقابل المدخرون والمستثمرون فى السلع الحقيقية مباشرة فى الأسهم والسندات .

وعلى هذا فإن هذه الأسواق المالية وهى سوق الأموال طويلة الأجل تمثل مجموعة الترتيبات التى تؤمن تعبئة المدخرات النقدية وتوجهها نحو الأغراض الإنتاجية مع الإبقاء فى نفس الوقت على بعض سيولتها . ومن هنا فإن أهم العوامل التى تؤثر على نمو السوق المالية هو حجم المدخرات ومقدار ما يعرض منها للاستثمار بواسطة السوق ، وكذلك مقدار الطلب على الأموال الطويلة الأجل. فالسوق على هذا الأساس مرتبطة إلى حد كبير بدرجة النمو الاقتصادى ، وبالتالى لا يمكن تنميتها بمعزل عن الوضع الاقتصادى والسياسة الاقتصادية .

ويوضح المخطط التالى صورة مبسطة جدا لتدفق الأموال فى الأسواق المالية من المدخرين إلى المستثمرين ، وذلك تحت مظلة السلطات النقدية التى تملك زمام التوجيه والإشراف والمرجع الأخير للأموال .



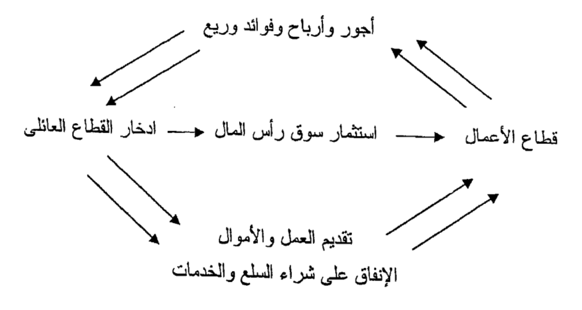
مخطط تدفق الأموال فى الأسواق المالية (البورصة)

وإذا اعتبرنا – للتسهيل والتبسيط – أن المجتمع يتكون من قطاعين رئيسيين هما :

١ – القطاع العائلى : ويشمل جميع الأفراد فى المجتمع أى المستهلكين أصحاب عوامل الإنتاج المختلفة من عمل ورأس مال وتنظيم وأرض ، وهم الذين يوزع عليهم الدخل فيتصرفون فيه بين الاستهلاك والاستثمار .

٢ – قطاع الأعمال : ويشمل قطاعات الإنتاج المختلفة السلعية والخدمية .

فإنه يمكن بيان شكل العلاقات المترابطة والمبسطة بين القطاعين الرئيسيين من المخطط التالى :



ويتبين من هذا المخطط أن قطاع الأعمال يقوم بتوزيع الدخل القومى في صورة مكافآت عناصر أو عوامل الإنتاج المختلفة التى شاركت فى العملية الإنتاجية الخاصة بهذا الدخل فى القطاع العائلى فى صورة أجور وأرباح وفوائد وريع ، أى مجموع الدخول التى تمثل الدخل القومى . وفى المقابل يتبين أن ادخار القطاع يمكن أن يوصف بأنه الفرق بين الدخل المتاح لهذا القطاع وبين الإنفاق على استهلاكه من السلع والخدمات ، فهو يقوم باستخدام الدخول التى يحصل عليها بإنفاق جزء من الدخل لتغطية إنفاقه الجارى على السلع والخدمات التى يعرضها له قطاع الأعمال ويقوم بادخار الجزء الباقى من الدخل ليعود عن طريق تحويله إلى استثمارات عن طريق سوق رأس المال .

وتتم عملية الاستثمار والادخار فى النظم الرأسمالية بحيث يقوم بهاتين العمليتين أناس مختلفون لأسباب مختلفة ، فهذه هى الحقيقة المهمة فى المجتمع الصناعى المعاصر – كما يرى ساmليسون – ، ذلك أن الاستثمار فى رأس المال الحقيقى للمجتمع تنفذه فى الاقتصاديات الحديثة مشروعات الأعمال وخاصة الشركات ، بينما الادخار تقوم به مجموعة أخرى هم الأفراد فى القطاع العائلى.[10]

ويمكن إلقاء نظرة سريعة علـــى أهـداف وظـائف سـوق رأس المـال (البورصة) ، فمما لا شك فيه أن لسوق رأس المال أهداف ووظـائف متعـددة ، نبرز بعضها فى التالى :

١ - من المعروف أن المشكلة المالية التى تواجه البلدان النامية تتركز أساسا فـى شحة الموارد المالية التى تتطلبها عملية التنمية ، بالإضافة إلى سـوء تخصيـص وترشيد الموارد وذلك لعدد من الأسباب من بينها غياب أو ضعف الأسواق المالية المنظمة فى تلك البلدان . ومن هنا فإن إيجاد أسواق المال فى تلك البلدان يعمـل على توفير الوسائل التى تتم من خلالها (حشد وتعبئة) المدخرات الوطنية وتوفير السيولة المالية من خلال آلية الأسعار ، كما تعمل على تخصيص وترشيد الأموال، وبذلك تهيئ عنصر الثقة فى الادخار والاستثمار . ويعتبر ذلك من أهـم أهـداف ووظائف سوق رأس المال .

٢ - إمكانية تشجيع السعى وراء اقتصاديات الحجم وذلـك بالسـماح للشـركات الاستثمارية من تحقيق طاقة إنتاجية أوسع مع إمكانيـة تجنـب تركـيز النفـوذ الاقتصادى المفرط وتوفير قاعدة لتحقيق توزيع متوازن للثروة والدخل ، ذلـك أن طرح أسهم الشركات في الاكتتاب العام يؤدى إلى توسيع الحجم الاقتصادى كمـا يؤدى فى الوقت نفسه إلى توسيع قاعدة المشاركة وتلافى التركيز الشديد للثروة فى أيدى عدد محدود من رجال الأعمال والرأسماليين .

٣ - إمكانية الضغط على الشركات لتعظيم الربح فيها وسعيها نحو سياسة إداريـة أفضل باستخدام المدربين الأكفاء ، إذ كلما كانت القاعدة لحملة الأسـهم واسـعة كانت عامل ضغط على إدارة الشركة وحـافزا لتحسـين الأداء ورفـع مسـتوى الإنتاجية . وهذا الأمر يرتبط أيضا بموضوع الإفصاح عن المعلومـات الماليـة والاستخدام السليم للمعلومات الداخلية .

٤ – تشجيع عملية نقل النشاط الاقتصادى إلى أيدى الوطنيين ، إذ أن طرح الأسهم التى يمتلكها الأجانب فى الشركات الوطنية يمكن المواطنين من شرائها ، الأمـــر الذى يساعد تدريجيا على تحرير النشاط الاقتصادى .

٥ – ويرتبط بهذا الهدف والوظيفة الأخيرة موضوع التخصيصية حيث تبرز أهمية وجود سوق رأس المال كأداة لتحقيق إمكانية تشجيع نقل الملكية من خلال طـــرح الأسهم التى تمتلكها الدولة لمواطنيها . وبدون وجود مثل هذه السوق فلن يتوفـــر لسياسة التخصيصية النجاح ، وربما يؤدى ذلك إلى احتكار قلة مـــن الرأســماليين لحيازة أسهم الشركات التى تتخلى عنها الدولة عن طريق برنامج التخصيصية. [11]

٢ – آلية الارتباط بين سوق الصرف وسوق الأوراق المالية :

يتطلب العمل على فتح أسواق المال المحلية أمام رؤوس الأموال الأجنبيـــة وتشجيعها على التدفق فى الداخل للتعامل فى هذه الأسواق عمل بعض الترتيبـــات الخاصة بقابلية تحويل العملة الأجنبية لغير المقيمين حتى ولو لم يتم تحرير حساب رأس المال لميزان المدفوعات بالكامل .

فترتيبات قابلية تحويل العملة المحلية لغير المقيمين هى ضمـــان الخـــروج لرؤوس الأموال الأجنبية فى أى وقت تشاء ، وهى فى ذات الوقـــت نفســـه آليـــة الارتباط بين سوق الصرف (سوق العملات الأجنبية) وسوق الأوراق الماليـــة ، ذلك أن العائد على الاستثمار لغير المقيم (المستثمر الأجنبى) يتوقف بشكل كبـــير على سعر الصرف وحركته ، وهو ما يطلق عليه مخاطر سعر الصرف .

ويمكن تفسير ذلك على النحو التالى :

١ - فإذا حدث لأى سبب من الأسباب ظهور عجز كبير فى ميزان المدفوعات أو تفاقم فى العجز الحالى بشكل غير متوقع للدولة ، بحيث يبدو معه أن تخفيض سعر صرف العملة المحلية آت لا ريب فيه أو لا محالة ، فإن ذلك قد يفجر أزمة تتخذ شكل موجة فى صورة بيع الأصول المالية بما فيها الأوراق المالية كالأسهم ، وذلك بهدف الخروج برؤوس الأموال إلى الخارج ، وهو ما يؤدى إلى الانخفاض الحاد الذى يتوقف على حجم المبيعات فى أسعار الأسهم والأوراق المالية الأخرى.

٢ - كما يمثل هذا ضغوط على سوق الصرف الأجنبى من أجل تحويل رؤوس الأموال إلى العملة الأجنبية حتى تتحقق عملية الخروج ، ذلك أن تخفيض سعر صرف العملة المحلية من شأنه أن يثير التوقعات باحتمال تكرار عملية التخفيض .

٣ - كما أنه يرفع من تكلفة التمويل للعملة الأجنبية ومن ثم يمثل خسارة للمستثمر أو المتعامل فى السوق المالى المحلى عند الخروج .

٤ - كذلك فإن محاولة التصدى لانخفاض سعر صرف العملة المحلية عن طريق رفع سعر الفائدة بهدف تعويض المستثمر عن خسارته من تدهور سعر الصرف ، قد يدفع إلى موجة أخرى من مبيعات الأسهم فى سوق الأوراق المالية ، ذلك أن رفع سعر الفائدة يرفع من تكلفة الأموال وبالتالى يأكل جزءا من العائد .

٥ - هذه الموجة الجديدة من المبيعات بجانب دفعها لحركة أسعار الأسهم إلى أسفل تمارس ضغوطا شديدة على سوق الصرف الأجنبى ، مما قد يساعد على سرعة تخفيض العملة . ويتوقف الأمر فى النهاية على حجم التحويلات من العملة المحلية إلى العملة الأجنبية .

٦ - وفى هذه الحالة فإن محاولة السلطات النقدية فى الدولة وقف تدهور سعر الصرف من خلال استخدام جزءا من الاحتياطى الدولى بالعملة الأجنبية ، أى من

خلال شراء العملة المحلية وزيادة عرض العملة الأجنبية يؤدى إلى تـآكل نسـبة هامة من هذا الاحتياطى فى زمن قصير مما قد يولد موجـة تشـاؤمية خاصـة بالمستقبل بما يدفع إلى حركة جديدة من مبيعات الأوراق المالية (الأسهم) رغبـة فى تحقيق الخروج من السوق المحلى .

٧ – ونظرا إلى أن رصيد الاحتياطى الدولى من العملات الأجنبية لدى السـلطات النقدية للدولة يعتبر إحدى المؤشرات الأساسية الهامة التـى تتابعـها المؤسسـات المالية الدولية وكبار المستثمرين الدوليين من أجل ترتيـب الجـدارة الائتمانيـة والاستثمارية للدول ، فإن تدهور هذا الاحتياطى الدولى قد يدفع هذه المؤسسـات الدولية وكبار المستثمرين الدوليين إلى إعادة النظر فى ترتيب الجدارة الائتمانية أو الاستثمارية للدولة .

وقد يوضح أهمية وخصوصية آلية الارتباط بين سوق الصـرف وسـوق الأوراق المالية فى الأزمات المالية التى حدثت فى أجزاء متعددة من العالم كأزمـة المكسيك فى نهاية ١٩٩٤ وبداية ١٩٩٥ وأزمة جنوب شرق أسيا وعلى الأخـص أزمة النمر الكورى إذا عرفنا أن حجم التعامل اليومى فى أسواق الصرف الأجنبى قد بلغ فى الآونة الأخيرة نحو ١,٥ تريليون دولار أمريكى ، مما يعنى أنه يصعب على البنوك المركزية سواء بمفردها أو مجتمعة أن تحارب الجهود المتكاتفة لكبار المضاربين للتأثير على مستوى سعر صرف عملة معينة . فتـدل الإحصـاءات المالية الدولية فى هذا الخصوص أن صناديق الاستثمار التى تقع تحت تصرفـها هذه الكمية المهولة من الأموال تستطيع الحصول على بلايين الـدولارات بتكلفـة منخفضة – أو حتى بدون تكلفة – لتحركها ذهابا وإيابا عبر العالم فى لمح البصر، بلغ حجمها نحو ١,٥ تريليون دولار فى اليوم الواحد فى السـنين الأخـيرة مـن التسعينيات من القرن العشرين . ولذا فقد أطلق البعض على المضارب اصطـلاح (المستثمر الاستخراجى) نظرا لأنه يستخرج الأرباح مـن الأنشـطة الإنتاجيـة للآخرين . [12]

٣ – الجديد فى السياسة النقدية فى تقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ :

ترجع الأزمة المالية والاقتصادية فى دول جنوب شرق أسيا فى النصف الثانى من عام ١٩٩٧ ضمن ما ترجع إلى الضعف والاختلال المصرفى ، وكان من أهم مظاهره هو ضعف واختلال الرقابة المصرفية فى تلك الدول . وكان ذلك حافزا قويا لدى لجنة بازل للاجتماع فى الربع الأخير من عام ١٩٩٧ وأعداد تقريرها حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية Core Principles for Effective Banking Supervision .

وقد تضمنت برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى ضمن ما تضمنت للنمر الكورى – وغيره من دول جنوب شرق أسيا – هيكلة القطاع المالى فى تلك الدول لرفع كفاءة الرقابة المصرفية وغيرها من الأدوات المصرفية الأخرى ، وأهم ما ورد فى برنامج النمر الكورى فى هيكلة القطاع المالى التالى :

* الموافقة التشريعية على عدة مشروعات لهيكلة القطاع المالى تشمل : مشروعات للبنك المركزى الكورى يكفل استقلاليته وحفاظه على استمرار الأسعار كوظيفة أساسية . ومشروع قرار لتقوية الرقابة على أعمال البنوك التجارية والمتخصصة وشركات الأسهم وشركات التأمين ومشروع قرار باعتماد الحسابات المالية من مراجعين خارجيين .

* هيكلة المؤسسات الاستراتيجية المضطربة بإتباع استراتيجية تسمح بالغلق والاندماج والتمليك لهذه المؤسسات بمعرفة جهات وطنية أو أجنبية ، واعتماد مبادئ واضحة لتقاسم الخسائر بين الدائنين وحاملى الأسهم ، والإسراع بالتخلص من القروض غير المستخدمة ، وإحلال نظام الضمان الشامل المعمول به بنظام الإيداع التأمينى المحدود ، وإعداد جدول زمنى تلتزم البنوك خلاله باتباع معايير

بازل ، وتحسين مستويات الوقاية بين الديون المعدومة ، وتقديم الدعم للمؤسسات المالية فى ظل قواعد محددة وشفافية كاملة ، وتقوية النظم المحاسبية لتتناسب مع النظم الدولية ، ومراجعة الحسابات المالية للمؤسسات التمويلية الضخمة بمعرفة الشركات الدولية المعترف بها ، وزيادة عدد العاملين بأقسام الرقابة على البنوك التجارية لضمان المتابعة الفعالة فى البنوك المضطربة ، والإسراع بالسماح بدخول الأجانب إلى قطاع التمويل الكورى بما فى ذلك السماح للأجانب بفتح فروع للبنوك وشركات السمسرة . ومراقبة عمليات الإقراض والاقتراض التى تقوم بها فروع البنوك الكورية بالخارج للتأكد من سلامتها مع إعلان الفروع غير القادرة على البقاء . ومراجعة اسلوب إدارة احتياطى النقد بالبنك المركزى بهدف تناسبه مع المستوى الدولى ، وفى سبيل ذلك سيتم الإقلال من الإيداع لدى فروع البنوك الكورية بالخارج . وتشجيع المؤسسات المالية على تحسين اسلوب تقويم المخاطر وتقوية استعادة القروض . [13]

وقد تميز تقرير صندوق النقد الدولى ١٩٩٧ عن غيره من تقارير الصندوق بأنه يحتوى على مبادئ لجنة بازل بشأن " المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية " Core Principles for Effective Banking Supervision ، بعد أن وافق رئيس لجنة بازل على إلحاق وضم المبادئ الرئيسية لتنشر مع تقرير صندوق النقد الدولى الذى تناول الاتجاه نحو إطار للاستقرار النقدى . وفى الحقيقة فإن نشر مبادئ لجنة بازل بشأن المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية مع تقرير صندوق النقد الدولى يحقق عدة أهداف أهمها :

* أن تأخذ الهيئات الدولية حسابات المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية فى أنشطتها مما يؤدى إلى تعزيز وتقوية الاقتصاد الكلى والاستقرار المالى والسلامة المصرفية للدول الأعضاء فى تلك الهيئات سواء صندوق النقد الدولى و البنك الدولى أو الهيئات الدولية الأخرى .

* إن نشر مقررات لجنة بازل حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية من خلال تقرير صندوق النقد الدولى سيجعله يحظى بالمكانة الدولية وكذلك ميزة سعة الانتشار .

* إن مقررات لجنة بازل حول المبادئ لرئيسية للكفاءة المصرفية ستتيح لكثير من الدول التى ستطبقها المحافظة على السلامة والكفاءة المصرفية وتجنب الكثير من المخاطر وتقليل تكاليف المشاكل المصرفية وبالتالى سيكون لها أثرها الإيجابى على الاقتصاد الكلى لتلك الدول .

* توضيح أهمية دور صندوق النقد الدولى من خلال مسئولياته فى دفع الرقابة على السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء وتوضيح مواطن عدم السلامة المالية .

* تقديم الإطار العام للعمل على تقوية أسس الرقابة المصرفية وتطوير المبادئ الرئيسية للرقابة المصرفية بما تتيحه ملاحظات الجهات الدولية المختلفة والدول الأعضاء بحيث يمكن مراجعته فى الاجتماع الدولى للمراقبين فى البنوك القادم وبشكل سنوى بعد ذلك ، وذلك كله من خلال لجنة بازل .

ويلاحظ أن الموضوع الأساسى لتقرير صندوق النقد الدولى يدور فى الأصل حول معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية ، لضمان السلامة المالية والكفاءة المصرفية ، ومعايير الرقابة الدولية للأسواق الناشئة . ويستعرض صندوق النقد الدولى فى هذا التقرير دوره فى حفز وتعزيز الاستقرار المالى ، إلى جانب عرض أهم مقررات لجنة بازل بشأن المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية ، وكذلك المبادئ والتوصيات للمنظمة الدولية لوكالات الأوراق المالية لتنظيم ورقابة الأسواق المالية ، وعرض لأهم العناصر الرئيسية لمعايير الرقابة الملائمة للأسواق الناشئة فى إطار عمل هذه المنظمة ، وذلك حتى تتمكن الدول المستخدمة لتلك المعايير من معرفة مدى كفاءة إطار البنية المالية والسلامة المصرفية .

أ – الاتجاه نحو إطار الاستقرار النقدى :

أما فيما يتعلق بتقرير صندوق النقد الدولى لعام ١٩٩٧ فقد ركز على الاتجاه نحو إطار الاستقرار النقدى نتناول فيما يلى أهم نقاطه مع إضافة مدى اشتمال النظم والقوانين المصرفية المصرية لها . [14]

١ – تجمعت لدى صندوق النقد الدولى الخبرة والرؤية الشاملة التى يمكنها أن تعزز عمل لجنة بازل والمجهودات الهادفة إلى الرقابة المصرفية وتحقيق الأمان والسلامة المصرفية وذلك من خلال تصميم وتنفيذ برامجه فى التثبيت الاقتصادى. وفى هذا الخصوص فإن الصندوق يرى أن هناك عوامل داخلية وخارجية تؤثر فى الأداء المصرفى وأن السلامة المصرفية لا تقتصر فقط على البنية المصرفية وآليات التنفيذ ، ولكن عدم استقرار البنية الاقتصادية المحلية يعد أحد أهم المصادر الرئيسية لضعف السلامة المالية بما يظهر فيها من تذبذب أسعار الفائدة وتقلب حاد لأسعار الصرف ، والإخلال النقدى وارتفاع معدلات التضخم ، وزيادة مخاطر الائتمان والمخاطر الكلية للسوق بوجه عام . وعلى ذلك فإن الصندوق يوسع مفهومه للسلامة المصرفية ، حيث يرى أن الكفاءة المصرفية يجب أن تبدأ بإصلاح مظاهر الخلل فى البنية الاقتصادية الكلية حتى لا تقوم المخاطر الاقتصادية بانعكاس سلبى على كفاءة النظم المصرفية . ثم يأتى دور الإدارة المصرفية نفسها ومدى كفاءتها وقدرتها على الإدارة وكذلك ضعف هياكل الحوافز بالبنوك والتى تقود إلى ضعف الكفاءة المصرفية . وبالتالى فإنه يجب إصلاح تلك الاختلالات السابقة التى تؤدى إلى ضعف النظم المصرفية ، ثم يبدأ من هنا تطبيق معايير الرقابة المصرفية على أسس سليمة ، مع زيادة عنصر الشفافية كأحد العناصر الهامة لضمان السلامة المالية .

وبالنسبة لمصر فإن النظام المصرفى المصرى يعمل فى الوقت الحاضر فى إطار بيئة اقتصادية مواتية بعد تنفيذ برنامج الإصلاح النقدى والمالى الذى تم

فيه القضاء على بعض مظاهر الاختلالات التى كانت تهدد استقرار بيئة الاقتصاد الكلى كالتضخم وانهيار سعر الصرف وجمود سعر الفائدة وعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات الخ ... بحيث أصبحت مصر فى الوقت الحاضر إحدى الأسواق الناشئة على خريطة الاستثمار العالمى ، وقل فيها بشكل كبير درجة المخاطر الاقتصادية والمالية وكذلك العوامل الأخرى التى يمكن أن يكون لها انعكاساتها السالبة على بيئة العمل الاقتصادى الكلى ومن ثم على بيئة العمل المصرفى .

أما عن موضوع ضعف الإدارة البنكية التى تؤدى إلى ضعف النظم المصرفية ، فمصر ليست من الدول الفقيرة فى الخبرات المصرفية التى يتحدث عنها تقرير صندوق النقد الدولى ، خاصة وأن النظم المصرفية بدأت فى مصر منذ القرن الماضى وتطورت مع الحقب التاريخية المختلفة ، وتجربة بنك مصر وشركاته أكبر شاهد على ذلك ، كما أن دور البنوك المصرية فى الإصلاح المالى والنقدى ونجاحها فى القضاء على مظاهر الاختلالات فى البنية الاقتصادية الكلية كان كبيرا للغاية ، كما أن البنوك المصرية قد أسهمت فى تنفيذ برنامج التخصيصية منذ بدايته حتى الآن ، بالإضافة إلى ما قامت به من تنشيط سوق المال وخلق العديد من المؤسسات المالية التى تعمل بنجاح كصناديق الاستثمار وشركات رأس المال المخاطر وشركة المقاصة وتسوية المعاملات المالية .

٢ – هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التقرير يتحدث عن أهمية وجود إطار للتنظيم والرقابة المصرفية على البنوك والتى تكفل فى طياتها بقاء الأنظمة المصرفية بوجه عام فى إطار من السلامة المصرفية وبما تشتمل عليه تلك الأنظمة الرقابية من رقابة داخلية وخارجية ومعدل كفاءة رأس المال وقواعد منظمة للسيولة المصرفية وغيرها مما يؤدى إلى الكفاءة فى إدارة المخاطر التى تواجهها النظم المصرفية .

ومن ناحية الإطار الرقابى فإن النظام المصرفى المصـــرى لديـه إطـــار وتنظيم للرقابة المصرفية كافية التشريعات ويتطور وفقا للتطـــورات فـــى البيئـــة الاقتصادية بما يكفل مرونة وكفاءة أساليب الرقابـــة المصرفيـــة وأســـاليب إدارة المخاطر .

* وتتناول المادة (٣٩) من القانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ فـــــى فقراتـــها أ ، ب ، ج المحظورات على البنوك التجارية ، وأصبحت تلك الفقرات مـــن أهـــم المعـــايير الرقابية على البنوك التجارية ، وعلى وجه الخصوص د والتى تم تعديلها بالقـــانون ٣٧ لسنة ١٩٩٢ لتعدل النسبة التى يحظر على البنوك التجاريـــة امتـــلاك أســـهم الشركات المساهمة فيها لتصبح (يحظر على البنوك التجاريـــة امتـــلاك أســـهم الشركات المساهمة بما تزيد قيمته على ٤٠% من رأس المال المصـــدر للشـــركة وبشرط ألا تجاوز القيمة الاسمية التى يملكها البنك فى هذه الشركات مقـــدار رأس ماله المصدر واحتياطياته ، ولوزير الاقتصاد زيادة الحديـــن المذكوريـــن عنـــد الاقتضاء بناء على اقتراح محافظ البنك المركزى) .

* كما تناولت المادة (٣٩) مكرر من القانون ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ موضوع حظـــر البنوك التجارية إعطاء قروض أو مبالغ تحت الحساب أو تســـهيلات ائتمانيـــة أو ضمان من أى نوع لأعضاء مجلس الإدارة أو لأى منشأة يكون أعضـــاء مجلـــس إدارته شركاء فيها أو أعضاء فى مجالس إدارتها وذلك بصفتهم الشخصية ، وذلك فى إطار السلامة المصرفية وبما يضمن الحياد لإدارة البنك .

* وتناولت المواد (٤٠) و (٤١) من القانون المذكور القواعد العامة التى يضعـــها البنك المركزى فى تتبع الرقابة على البنوك التجارية وفقا لمقتضيات حالة الائتمان والتى تنظم موضوعات السيولة والاحتياطيات الواجب توافرها لمواجهة المخـــاطر والحدود القصوى لقروض البنوك التجارية واستثماراتها ونسبة الاحتياطى القانونى الواجب الاحتفاظ به لدى البنك المركزى .

* كما حددت المادة (٤٢) من القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ وتعديلاتها فى القانون ٣٧ لعام ١٩٩٢ ، الجزاءات التى توقع على البنك التجارى الذى يخالف تعليمات وقواعد البنك المركزى والمنصوص عليها بالقانون فى الرقابة على البنوك التجارية .

* كما تناول الفرع الثالث من القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ الأحكام الخاصة بالرقابة على البنوك غير التجارية فى المواد من (٤٣ حتى ٤٧ مكرر) متضمنة القواعد الخاصة المنظمة والمعايير الرقابية التى يضعها البنك المركزى على كل نوع من البنوك غير التجارية متضمنة ما يجوز وما يحظر من عمليات فى إطار متكامل للرقابة لضمان السلامة المالية وفقا للتطور الطبيعى للنشاط الاقتصادى ثم تطوير تعريفات البنوك غير التجارية وتقسيمها إلى بنوك متخصصة (غير تجارية) وبنوك الاستثمار والأعمال ووضع توصيف لها وذلك فى المادتين (١٦ و ١٧) من الفصل الثانى من القانون ١٢٠ لعام ١٩٧٥ .

* وقد احتوى قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لعام ١٩٥٧ فى الباب الثانى منه على أهم وسائل تنظيم الائتمان فى المواد من (٤٨ إلى ٥٢) .

* وفى إطار مجال إحكام الرقابة لدعم السلامة المصرفية جاء الباب الثالث (العقوبات) فى القانون ١٦٣ لعام ١٩٥٧ ليشتمل على كافة أنوع العقوبات التى تؤخذ فى حالة مخالفة المعايير الرقابية الواردة بالقانون أو بالتعليمات المنظمة من البنك المركزى .

٣ – أثار التقرير موضوع التنسيق المطلوب بين المعايير القانونية المحلية والمعايير الرقابية الدولية بما يسهل ويعزز الرقابة وتدفق المعلومات وتبادلها بين الجهات الرقابية الدولية ، على اعتبار أن هذا الموضوع سيؤدى إلى تطوير كفاءة النظم المصرفية .

وبالنسبة لمصر فإن هذا الموضوع يجب أن يؤخذ محل اعتبار لأهميته ، وبالتالى من الضرورى بحث أساليب تحقيق هذا التنسيق خاصة ونحن فى مصر نبغى الاتجاه نحو البنوك الشاملة ودخول أسواق المال العالمية بعد تحرير تجارة الخدمات والانضمام لمنظمة التجارة العالمية ، وكذلك تحول الاقتصاد المصرى إلى آليات السوق بعد الإصلاح الاقتصادى .

٤ – كما أثار التقرير توافر المعلومات اللازمة للرقابة ، حيث أن عنصر المعلومات فى غاية الأهمية لتطوير أى نظام وخاصة النظام المصرفى الذى يتعامل مع مجال واسع من المخاطر .

وبالنسبة لمصر ، فإنه على الرغم من توافر الكثير من المعلومات المطلوبة لإطار الرقابة المصرفية لإظهار أوضاع وحالة البنوك كفل بعضها القانون ووضع قواعد ونظم البعض الآخر تعليمات وقواعد البنك المركزى ، إلا أنه فى إطار التطورات الاقتصادية والمصرفية السريعة والتحول إلى آليات السوق وتطور العمليات التى تقوم بها البنوك من عمليات إدارة أموال إلى التعامل أيضا فى عمليات خارج الميزانية مثل صناديق الاستثمار المفتوحة وصناديق استثمار المخاطر وتدوير محافظ الأوراق المالية للبنوك والتعامل القريب المتوقع فى أسواق المشتقات ، فقد أصبح من المتوقع أن يكون حجم المخاطر التى تتعامل فيها البنوك كبيرا ومتنوعا . فلم تعد المخاطر مخاطر ائتمان فقط بل إنها مخاطر أسواق مال داخلية وخارجية ومخاطر مشتقات ، وأصبح ما يسمى بنظرية الصدمات الخارجية قريبا جدا من الاقتصاد المصرى (أى انعكاس الأحداث الدولية على اقتصاد محلى لدولة ما نتيجة تعاملها مع الأسواق الخارجية) ، مما يستلزم ضرورة الإسراع بتأسيس مركز معلومات مركزى للبنوك المصرية يقوم بتوصيف وتصنيف المعلومات المطلوبة من البنوك وسوق المال والاقتصاد الكلى والتى تفيد أغراض التنسيق بين أهداف الرقابة المحلية والدولية وتساعد البنوك

على معرفة وضعها فى السوق إلى جانب معرفة وتشخيص حالتها كل على حـــدة فى إطار واف من المعلومات الدقيقة .

٥ – ركز التقرير على أهمية التزام البنوك بقواعد الإفصاح المالى لكافة العمليـات المصرفية ، وتقييم الأوراق المالية وعمليات خارج الميزانية ، وأوضاع وحـــدود ومجالات المخاطر التى يتعامل فيها البنك .

وبالنسبة لمصر فإن البنوك المصرية تلتزم بالفعل بقواعد الإفصاح المـــالى فى الأطر القانونية التى نصت عليها التشريعات المصرفية حيث تقوم بنشر القوائم المالية وحسابات الأرباح والخسائر والميزانية والتقارير التى تعدها عن المركـــز المالى وأعماله بعد موافقة البنك المركزى عليها وفقا للفقرة ط من المادة (٧) مـــن القانون ١٢٠ لعام ١٩٧٥ . كما تلتزم البنوك المصرية بتقديم بيانات شهرية للبنـك المركزى عن مركزها المالى وفقا للمادة (٢٧) من القانون ١٦٣ لعـــام ١٩٥٧ . ومن ثم فإن البنوك المصرية تلتزم بقواعد الإفصاح المالى التى ينادى بها تقريـــر صندوق النقد الدولى . ولعل هذا أحد أسباب انضباط وكفاءة الجـــهاز المصرفـــى المصرى .

٦ – كما تناول التقرير المذكور بعض عناصر السلامة المصرفية ومنها :

* قيام البنك المركزى بدور المقرض الأخير والذى يعد أحد المكونات الرئيســـية لضمان السلامة المصرفية .

* التأمين على الودائع

* حصول البنك على الترخيص فى السوق الداخلى .

* خروج بنك من السوق (أى الإغلاق) .

ووضع التقرير المعايير اللازمة لكل موضوع من تلـــك الموضوعـــات كأســـاس لنجاحها .

وبالنسبة لمصر ، فهذه الموضوعات ليست بالجديدة . فالتشريعات المصرفية المصرية قد غطت كل تلك الموضوعات ، وأحدثها موضوع التأمين على الودائع كأحد الموضوعات الأساسية لضمان الكفاءة المصرفية ومنع البنك من التعثر من ناحية ، والحفاظ على أموال المودعين من جهة ثانية . فقد تم تناوله فى قانون ٣٧ لعام ١٩٩٢ فى المادة (٣١) مكرر بالكثير من التفصيل فى المواد أ ، ب ، ج ، د ، ه ، و ، ومن الضرورى الإسراع بتأسيس هذا الصندوق .

أما معايير حصول البنك على ترخيص أو إسقاط الترخيص عن بنك ، فقد ورد بالكثير من التفصيل فى قوانين البنوك المصرية .

ب – تقرير لجنة بازل حول المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية : Core Principles for Effective Banking Supervision

يحتوى تقرير المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية على ٢٥ مبدأ أساسيا لجعل الرقابة المصرفية هى المكون الأساسى للبنية الاقتصادية القوية ، ولأهمية دور البنوك لتعبئة المدخرات ، وتحقيق التراكم الرأسمالى المطلوب للاستثمارت . وتعتبر الرقابة المصرفية جزء من ترتيبات كثيرة يحتاجها الاستقرار النقدى ، منها سلامة الاقتصاد الكلى ، والتطور السليم للبنية الأساسية العامة ، ونظام السوق الفعال ، وإجراءات وآليات لحل مشاكل البنوك باسلوب كفء ، والتقنيات اللازمة لخلق مستوى ملائم من الحماية الشاملة . وكل هذه الترتيبات هى بدورها شروط مسبقة لكفاءة الرقابة المصرفية .

وفى هذا الخصوص فإن مصر لديها الكثير من تلك المقومات أو الترتيبات، كما أنها تحتاج إلى تنمية البعض منها وعلى الأخص فى النواحى الإجرائية والنواحى التقنية . أما العنصر الذى يكفل إمكانية تنمية بقية العناصر فهو

الاستقرار الكلى ، وكذلك لا نستطيع أن نغفل أهمية دور الاستقرار السياسى الذى تترتب عليه كافة الأمور الأخرى .

ونورد فيما يلى مكونات المبادئ الرئيسية لكفاءة الرقابة المصرفية الواردة فى تقرير لجنة بازل : [15]

١ – تجئ عمليات التراخيص والموافقات للتغيرات فى الهيكل فى المبادئ من (٢ إلى ٥) لتركز على أن يكون استخدام كلمة (بنك) تحت الرقابة كلما أمكن ، ووضع اشتراطات الترخيص فى حدها الأدنى ، ونوعية الملكية ، ومعايير الرقابة فى حالة ما إذا كان البنك أجنبيا ، والتأكد أن هذا البنك يلتزم بمعايير بازل ، وكذلك سلطة الرقابة المصرفية .

وتحاول هذه العناصر خلق مستوى ملائم من الرقابة فى أطر تنظيمية تؤدى إلى زيادة الثقة فى النظم المصرفية المستخدمة لها .

٢ – وقد تناولت المبادئ التسعة من (٦ إلى ١٥) الترتيبات اللازمة لتنمية الرقابة المصرفية التى تناولتها لجنة بازل . وقد تناولت هذه المبادئ أحد الموضوعات الهامة جدا ، وهو التعرف على المخاطر المتعددة التى تواجه بيئة العمل المصرفى نظرا للتطورات الاقتصادية الدولية . وقد أصبح من الضرورى جدا التعرف على أنواع المخاطر التى تواجه البنوك سواء القائم أو الكامن وتوصيفها لأهمية وضع المعايير الرقابية لدى البنوك لقياس تلك المخاطر وتطوير التشريعات المحلية لتواكب المخاطر الجديدة التى قد تتعرض لها البنوك نتيجة تطوير بيئة الأعمال .

وفى هذا الخصوص فإن البنوك المصرية تتعامل حاليا فى مجال متنوع من المخاطر مما يحتم عليها أن تستفيد من تطبيق المعايير الدولية للجنة بازل فى هذا

الخصوص لتعطى المزيد من الثقة فى النظام المصرفى المصرى ، خاصة بعد أن أصبحت مصر أحد الأسواق الناشئة .

٣ – كما تناولت مبادئ لجنة بازل موضوع طرق تطوير الرقابة المصرفية . وقد تناولته فى خمسة مبادئ (من ١٦ إلى ٢٠) ، وركزت فى تلك المبادئ على أهمية الرقابة الداخلية للبنوك ، وأهمية اتصالها بإدارة البنك ، وأهمية الاستعانة بمراجعين خارجيين للتأكد من دقة التقارير الصادرة من البنك والتأكد أيضا من كفاية نظم إدارة المخاطر ودقة المحاسبة ونظم إدارة المعلومات بالبنك ومدى خضوع البنك للتشريعات المصرفية .

ومن الضرورى التنويه هنا أن قوانين البنوك المصرية تغطى هذا الجزء الخاص بالرقابة الداخلية وتستخدم مراجعي الحسابات الخارجيين مما يؤكد أن ما تنادى به مبادئ ومقررات لجنة بازل كإطار للرقابة المصرفية هو موجود فعلا لدى الجهاز المصرفى المصرى . ومن المرتقب أن يؤدى ذلك إلى المزيد من الإفصاح المصرفى لدى العالم الخارجى والمزيد من الشفافية المطلوبة لدى الجهات الدولية لإعطاء مزيد من الثقة فى كفاءة وسلامة النظام المصرفى المصرى .

٤ – أما المبدأ رقم (٢١) من مبادئ لجنة بازل ، فقد أكد على أهمية نشر القوائم المالية بالبنوك بشكل دورى لتحقيق شفافية الإفصاح ، مما يساعد على جذب الاستثمارات الأجنبية وتطوير التعامل مع العالم الخارجى . وهذا المبدأ محقق بدوره فى مصر ، وسوف يساعد بدوره على جذب الاستثمارات الأجنبية إلى مصر وتطوير التعامل المصرى مع دول العالم الخارجى وعلى الأخص بعد استكمال خطوات الإصلاح الاقتصادى فى مصر .

٥ – ويلاحظ أن مقررات لجنة بازل فى وضعــها للأسـس الرئيسـية للرقابـة المصرفية لم تترك أى موضوع من مواضيع الرقابة إلا وطرقتـه . وفـى هـذا الخصوص فقد تناولت المبادئ الثلاثة الأخيرة (مـن ٢٣ إلـى ٢٥) موضـوع البنوك عبر الحدود ، حيث أنه من المواضيع الهامة فى إطار تحرير أسواق المـال وبعد اتفاقية تحرير تجارة الخدمات التى تسمح بانتقال البنـوك وفروعـها عـبر الحدود بحرية ، وبالتالى فكان من الضرورى إرساء آليات للرقابـة تحكـم هـذا الموضوع سواء للدولة الأم أو الدولة المضيفة وأكدت على مبدأ تطبيـق الرقابـة المصرفية الموحدة من خلال وسائل ضبط كافية .

ولعل معايير لجنة بازل فى هذا الموضوع قد حسمت أمر الإطار الرقـابى الواجب التعامل به مع فروع البنوك الأجنبية ومكاتب التمثيل ، بمـا تتيحـه مـن ضوابط دولية ملزمة للطرفين ومعايير رقابية غير قابلـة للاسـتثناء . وسـتؤدى معايير بازل فى هذا المجال إلى منع الكثير من المشاكل التـى تواجـه الإطـار الرقابى للبنوك عبر الحدود .

٤ – السياسات الائتمانية الخاطئة (تركز الائتمان) والأزمات المصرفية:

وبالإضافة إلى تقرير لجنة بازل حول المبادئ الرئيسـية لكفـاءة الرقابـة المصرفية وإطار الاستقرار النقدى للصندوق اللذان تضمنهما تقرير صندوق النقـد الدولى لعام ١٩٩٧ – على النحو السابق بيانه – فإن لجنة بازل للرقابة المصرفيـة قد أصدرت بعد ذلك فى سبتمبر ٢٠٠٠ بعض الأسس فى مجال الائتمـان والتـى احتوت على ١٧ أساسا تكفل سياسة ائتمانية سليمة ، يقع على رأسها مشكلة تركـز الائتمان .[16]

وتشير التجارب الدولية أن السياسات الائتمانية الخاطئة هى أحد أهم أسباب أزمات البنوك ، وأن تركز التسهيلات الائتمانية أدى إلى تعثر الائتمان فى العديـد

من الدول . وفى هذا الخصوص تشير نتائج الدراسات التى بحثت فى أسباب الأزمة المالية فى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة واليابان وفى الدول النامية كدول أمريكا اللاتينية وفى الدول الصاعدة كدول جنوب شرق أسيا إلى أن أزمات البنوك كانت هى جوهر الأزمات المالية . وكانت السياسات الائتمانية الخاطئة أو بالأحرى التى لم تتبع العرف المصرفى أحد العوامل المهمة التى أدت إلى أزمات البنوك ، وكان تركز التسهيلات الائتمانية أحد الأسباب التى أدت إلى تعثر الائتمان .

ومن أهم الدروس التى يمكن الاستفادة منها فى مجال الائتمان فى كل من الدول المتقدمة والنامية هى أن معظم حالات التعثر فى سداد التسهيلات الائتمانية فى الدول التى مرت بأزمات بنكية أو مصرفية كانت فى أوقات الركود والكساد الاقتصادى . ويرجع السبب الرئيسى فى ذلك إلى أن البنوك فى تلك الدول قد توسعت فى منح التسهيلات الائتمانية فى أوقات الرواج الاقتصادى بدرجة كبيرة وبدون مراعاة العرف المصرفى فى مجال الائتمان واتخاذ الضمانات الكافية وقصور التحليل الاقتصادى الكلى ، وكان من ضمن الأسباب المهمة التى أدت إلى تعثر البنوك هى تركيز الائتمان بالنسبة للأفراد وبالنسبة للقطاعات الاقتصادية التى أصابها الركود بدرجة كبيرة .

ومن أمثلة الدول ذات التركز الائتمانى المصرفى هى مصر . وتعتبر قضية تركز الائتمان من أهم القضايا المصرفية الساخنة فيها فى السنين المعاصرة ، إن لم يكن أهمها على الإطلاق . ويظهر كبر حجم هذه الظاهرة فى مصر إذا عرفنا أن الأرقام تخبرنا بأن ١٢% من العملاء يحصلون على ٩٥% من مجموع حجم التسهيلات الائتمانية ، فى حين أن ٨٨% من العملاء يحصلون على ٥% فقط من هذه التسهيلات الائتمانية . كذلك فإن البيانات تشير إلى أن مجموع التسهيلات الائتمانية فى مصر عام ١٩٩٨ هو حوالى ١٧٨ مليار جنيه ، وأن ١٦ عميلا فقط حصلوا على ٢٧ مليار جنيه بنسبة ١٥% من مجموع التسهيلات

الائتمانية ، وأن ٤٨ عميلا فقط حصلوا على ٤٥ مليار جنيه بنسبة ٢٥% من مجموع التسهيلات الائتمانية . وهذا يشير بوضوح إلى وجود تركز ائتمانى وبالتالى ارتفاع درجة المخاطرة وخصوصا فى أوقات الركود الاقتصادى . ولاشك أن تجربة الأربع السنين الماضية ١٩٩٧ - ٢٠٠٠ فى مجال الائتمان الذى شهد فترة من التوسع ثم فترة من عدم اليقين تستلزم اتباع التالى :

١ - أن تنفذ البنوك بدقة تعليمات البنك المركزى فيما يتعلق بالسياسة الائتمانية وأن تلتزم بالحدود العليا التى يحددها البنك المركزى لتجنب مخاطر تركز الائتمان.

٢ - أن تكون هناك سياسة ائتمانية واضحة ومحددة تقر من قبل مجلس إدارة البنك وأن تكون منسقة مع الإطار العام للسياسة الائتمانية التى يحددها البنك المركزى ، وأن تكون السياسة الائتمانية التى يحددها ويقرها البنك المركزى مراعية للظروف الاقتصادية والمالية الحالية والمستقبلية ، وأن يكون هناك تنبؤ جيد للمؤشرات الاقتصادية والمالية يتم فى إطارها وضع سياسة سليمة للائتمان .

٣ - الاسترشاد وتطبيق الأسس الحديثة فى مجال الائتمان والتى أصدرتها مؤخرا لجنة بازل للرقابة المصرفية على البنوك فى سبتمبر ٢٠٠٠ والتى تتضمن ١٧ أساسا تكفل سياسة ائتمانية سليمة للبنك .

المهم أن تركز التسهيلات الائتمانية يعتبر أحد مصادر مخاطر الائتمان سواء كان هذا التركز بالنسبة للعملاء أو بالنسبة لبعض القطاعات الاقتصادية وحتى بالنسبة للتركز الجغرافى إذا كان التوزيع الجغرافى للتسهيلات الائتمانية لا يتناسب مع حجم النشاط الاقتصادى للإقليم .

ونظرا لأهمية التسهيلات الائتمانية باعتبارها عصب البنك فإن أدبيات الفكر النقدى قد اهتمت اهتماما كبيرا بموضوع الائتمان وخصوصا فى ضوء الأزمات المصرفية المتكررة فى كثير من دول العالم ووضعت أسسا محددة للسياسة الائتمانية الجيدة . ويمكن تلخيص أهم تلك الأسس فى التالى :

١ – تحديد الحد الأعلى لمجموع التسهيلات الائتمانية ، وعادة يتم تحديد هذا الحد نسبة إلى الودائع أو رأس مال البنك أو مجموع أصول البنك . وعند تقرير هذا الحد يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدة عوامل منها الطلب على الائتمان وتقلبات الودائع ومخاطر الائتمان .

٢ – تجنب تركز الائتمان وأن تكون سياسة الائتمان مشجعة لتنويع محفظة الائتمان وتوازن بين الحد الأعلى الذى يمكن للعميل الواحد أو مجموعة مرتبطة أو قطاع اقتصادى الحصول عليه من ائتمان . ويعتبر موضوع تركز الائتمان مهما جدا للبنوك بصفة عامة والبنوك المتخصصة والبنوك الصغيرة بصفة خاصة، وتتطلب السياسة الجديدة للائتمان أن تكون هناك مراجعة مستمرة لتركزات الائتمان .

٣ – أن تتضمن السياسة الائتمانية توزيع الحدود العليا للائتمان على القطاعات المختلفة من تجارة وصناعة وعقارى وأفراد إلى آخره .

٤ – وهناك أسس أخرى يمكن أن تتضمنها السياسة الائتمانية الجيدة منها تحديد أنواع القروض وآجال القروض وأسعار فائدة القروض ، وتحديد السلطات المخولة للعاملين فى مجال الائتمان والإدارة العليا إلى آخره .

وعلى الرغم من أن الإدارة العليا للبنك هى التى تضع وتوافق على السياسة الائتمانية للبنك ، إلا أن هذه السياسة يجب أن تكون متسقة مـــع تعليمـــات البنـــك المركزى حيث تقوم البنوك المركزية عادة بوضع إطار عام وضوابـــط محـــددة للسياسة الائتمانية لضمان سلامة البنوك (مثل عدم تركـــز الائتمـــان ، وتقديـــم التسهيلات الائتمانية للاستثمار فى الأوراق المالية ، ووضع حدود عليـــا لتقديـــم ائتمان لدول أخرى إلى آخره) . [17]

الفصل الثانى

ماهية وتحليل برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى

لا يختلف تشخيص برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى للأزمات الاقتصادية التى تعانى منها البلاد النامية المدينة كثيرا عن تشخيص صندوق النقد الدولى . فهى تشخص هذه الأزمات على أنها تراكم فى الأخطاء ارتكبتها هذه الدول ، وأن عنف هذه الأزمات وشدة وطأتها قد نجما بسبب تأخر هذه البلاد فى إجراء عمليات التكييف الهيكلى اللازمة للقضاء على الاختلالات الهيكلية .

ولا يهتم البنك الدولى هنا شأنه شأن صندوق النقد الدولى بخطورة العوامل الخارجية التى ساهمت بشكل رئيسى فى إفراز آثارها المدمرة على البلدان النامية مثل ارتفاع أسعار المواد الغذائية المستوردة والمواد الوسيطة وعلى الأخص أسعار البترول والمواد الرأسمالية ، وارتفاع أسعار الفائدة وارتفاع قيمة الدولار الأمريكى ونزعات الحماية المتزايدة إلى غير ذلك ، إذ ينظر إلى تلك العوامل على أنها متغيرات خارجية قد حدثت واستقرت ، وأنه يتعين على الدول النامية أن تكيف سياستها واقتصادياتها مع هذه المتغيرات .

ولا تختلف قروض التكييف الهيكلى من حيث أهدافها ومضمونها عن القروض التى يمنحها الصندوق لدعم برامجه إلى حد أصبح يصعب فيه التمييز بينهما ، بل قد يمكن القول بأن السياسات قصيرة المدى التى يمليها الصندوق على الدول النامية تتكامل بشكل عضوى مع سياسات التكييف الهيكلى متوسطة وطويلة الأجل التى يدعمها البنك الدولى . وكل من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى يعملان الآن بنوع من التنسيق الكامل بينهما حتى لا يحدث تضارب أو تعارض تجاه مواقفهما مع الدول المدينة كما سبق بيانه .

وباستعراض خبرة برامج قروض التكييف الهيكلى للبنك الدولى فى السنوات الأخيرة ، يلاحظ أن تلك البرامج تتضمن ثلاثة مبادئ أساسية وهى :

١ - تحديد صريح للأهداف التى يتعين تحقيقها خلال فترة تتراوح ما بين ثلاثة إلى خمسة سنوات .

٢ - تحديد واضح للسياسات والإجراءات التى لابد وأن تتخذ خلال فترة خمسة سنوات تقريبا من أجل تحقيق الأهداف .

٣ - مجموعة من السياسات والإجراءات المحددة والواضحة التى يتعين على الحكومات المدينة ضرورة تنفيذها قبل أن يوافق البنك على قروضه ، أو على أكثر تقدير خلال السنة الأولى من سحب قروض البرنامج .

ويتوقف التحديد النهائى لتلك المبادئ على ظروف كل دولة على حدة . ولكن فحوى هذه المبادئ كلها تدور حول العمل على دعم التكييف الهيكلى مع التغيرات الحاصلة فى الاقتصاد العالمى ، وذلك بالعمل على الحد من تأثيرها على الناتج المحلى الإجمالى فى الأجل القصير بواسطة اللجوء للاقتراض الخارجى . فالقروض العاجلة التى تعطى فى السنوات الأولى مهمتها التقليل من أثر السياسة الانكماشية التى تظهر فى المراحل الأولى من عملية التكييف والناجمة عن السياسات الجديدة التى يتعين اتخاذها . ولهذا فإن سرعة السحب من هذه القروض عادة ما تكون أسرع بكثير من القروض الأخرى التى يعطيها البنك . أما الإجراءات التى يشملها البرنامج فهى تعطى للسياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية، فضلا عن إجراءات وسياسات الإصلاح المؤسسى . كما أن المسائل المختلفة التى يحتويها البرنامج وهى شرط مهم فى قبول البرنامج فإنها تمتد من أصغر المسائل كالقضايا التكنولوجية والإدارية والمالية المتعلقة بالمشروعات إلى أكبر المسائل شمولا مثل قضايا الادخار والاستثمار والموازنة العامة وأولويات الاستثمار إلى آخره .

وكما هو الحال بالنسبة لبرامج التثبيت لصندوق النقد الدولى ، فإن الهدف من قروض التكييف الهيكلى للبنك الدولى التى تمتد من خمسة إلى عشرة سنوات بالإضافة إلى دعمها للتكييف الهيكلى فإنها تعمل فى نفس الوقت على دعم ميزان المدفوعات وزيادة قدرة هذه البلدان على سداد ديونها الخارجية . هذا علاوة على فتح هذه الدول أمام الاستثمارات الأجنبية مع تحقيق الإجراءات والسياسات الرامية إلى زيادة متوسط معدل الربح فى تلك الدول فوق متوسطه العالمى أمام هذه الاستثمارات . [18]

وهنا ثلاثة محاور أساسية فى قروض التكييف الهيكلى للبنك الدولى نركز عليها فى التالى :
١ – تحرير الأسعار .
٢ – نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة وهى ما تعرف بسياسة التخصيصية .
٣ – حرية التجارة والتحول نحو التوجه التصديرى .

١ – المحور الأول : تحرير الأسعار :

تتضمن سياسة تحرير الأسعار التى تعتبر إحدى مكونات برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى ثلاثة أنواع من الأسعار على النحو التالى :
١ – تحرير أسعار السلع والخدمات ومستلزمات الإنتاج بطريقة تدريجية والحد من فرض نظام الأسعار الاجتماعية ونظام التسليم الإجبارى والتسويق التعاونى .
٢ – تحرير أسعار الفائدة المصرفية على أن يكون هذا السعر أعلى من معدل التضخم بعدد من النقاط حتى يكون السعر موجبا ، إذ أن سلبية سعر الفائدة الحقيقى يعد من العوامل الرئيسية للهرب من حيازة العملة المحلية إلى حيازة العملات الأجنبية ، مما ينتج عنه انخفاض فى سعر صرف العملة المحلية ، بينما يؤدى سعر الفائدة الموجب إلى دعم سعر صرف العملة المحلية .

٣ - تحرير وتوحيد سعر الصرف بالنسبة للعملات الأجنبية وإطلاق حرية التعامل فى النقد الأجنبى والعمل على استقرار سعر الصرف حتى تصبح العملة المحلية فى مركز تنافسى كوعاء ادخارى .

وتعطى قروض التكييف الهيكلى للبنك الدولى أهمية كبرى لمسألة تحرير الأسعار وإبعاد الدولة عن التدخل فى آليات العرض والطلب . فيرى البنك الدولى أن تدخل الدولة فى جهاز الأسعار يؤدى إلى تشويه الأسعار النسبية ويكبح من الحوافز اللازمة لزيادة الكفاءة الإنتاجية والتخصيص الأمثل للموارد وتوزيع الدخل.

وفى هذا الخصوص فإن البنك الدولى ضد سياسة الحد الأدنى للأجور ، وضد الدعم السلعى بما فى ذلك دعم الطعام والأغذية الرخيصة المستوردة ، وضد دعم مستلزمات الإنتاج ، وضد القروض المدعومة بأسعار فائدة منخفضة ، وضد سياسات التسويق الحكومى إلى غير ذلك .

كذلك فإن البنك الدولى يرى أن تحرير الأسعار فى القطاع الزراعى بما فى ذلك تحرير إيجارات الأراضى الزراعية ، وخلق سوق للإيجارات الزراعية تتحدد فيها تلك الإيجارات بناء على علاقات العرض والطلب من شأنه أن يرفع من مستوى الإنتاج والإنتاجية وتحسين توزيع الدخل لصالح صغار الملاك .

أما فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية ذات الطابع العام التى تقدمها الحكومة للجمهور مثل خدمات الإنارة ومياه الشرب والصرف الصحى والخدمات الصحية وخدمات الاتصالات كالتليفون والبرق والبريد وخدمات النقل كالطرق وخدمات الإسكان إلى غير ذلك من الحاجات العامة Social Wants ، وهى خدمات وسلع أساسية لن تستطيع السوق عرضها بشكل كاف ، فإن البنك الدولى يطالب فى قروض برامج التكييف الهيكلى وما يبنى عليها من سياسات بضرورة تخفيف

العبء المالى لتوفير وتوزيع هذه السلع والخدمات ذات الحاجة العامة تاركة إياها كليا أو جزئيا للقطاع الخاص ، أو على الأقل نقل جانب هام من مراحل إنتاجها وتسويقها إلى القطاع الخاص ، أو عن طريق التعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص على إنتاجها وتوريدها ، بالإضافة إلى منح الامتيازات والتصاريح بتقديم بعض هذه الخدمات فى مناطق معينة من الدولة .

كما يرى البنك الدولى أنه فى حالة إعطاء الدعم لهذه الحاجات العامة فإن القطاع الخاص هو الذى يجب أن يحصل على هذا الدعم . وقد يعطى منح كوبونات للمستهلك دعما لمواد معينة مثل المواد الغذائية والرعاية الصحية والخدمات التعليمية حينما يكون القطاع الخاص هو الذى يقدمها .

كما ينادى البنك الدولى بالأعمال التطوعية من جانب الجمهور لتوفير هذه الخدمات بقصد تخفيف العبء المالى على الحكومات . كما يمكن للحكومات تخفيف هذا العبء وذلك بفرض رسوم مرتفعة على مستخدمى هذه الخدمات .

وعلى وجه العموم فقد توصل البنك الدولى إلى وضع ما يشبه الوصفة فى إمكانات ووسائل نقل كثير من إنتاج وتوزيع الخدمات والسلع من ذلك النوع الذى يدخل تحت الحاجات العامة والتى تضطلع بها الحكومات إلى القطاع الخاص .

وخلاصة القول أن برامج التكييف الهيكلى تركز على إلغاء الرقابة على الأسعار وعدم التدخل الحكومى فى الأسواق وإلغاء الدعم وزيادة أسعار السلع والخدمات للاقتراب بها إلى ما يسمى بالأسعار الاقتصادية . ولا يخلو أى برنامج من برامج التكييف الهيكلى من ارتفاع للأسعار . ويستند البنك الدولى فى ذلك إلى أن تحرير الأسعار سيؤدى إلى تنافس الأسواق وتخصيص الموارد وتوزيعها بشكل أفضل . ومرجعية البنك الدولى لقياس مدى سلامة جهاز الأسعار وفاعليتها هى الأسعار العالمية أو الاقتراب من الأسعار العالمية ، فكلما تحركت الأسعار

المحلية - باستثناء أهم وأخطر سعر وهو سعر العمل أى الأجور - يكون ذلك فى نظر البنك الدولى دليلا على الاقتراب من الوضع الأحسن أو الأمثل للأسعار .[19]

١ - مرجعية الأسعار العالمية :

وهنا نحتاج إلى وقفة . إن الافتراض بأن الأسعار العالمية التى تسود الدول الرأسمالية الصناعية وفى الأسواق العالمية للسلع هو المرجعية الصحيحة للأسعار لأنها تعكس علاقات الندرة والطلب بشكل شفاف ، ومن ثم تعمل على تخصيص الموارد بطريقة مثلى هو أمر مشكوك فيه وذلك لسبب بسيط وهو أن هذه الأسعار لا تتحدد فى ضوء حالة المنافسة الكاملة كما تقرر النظرية الاقتصادية ، وهو فرض أصبح لا وجود له فى الوقت الحاضر فى الدول الرأسمالية الصناعية وفى الأسواق العالمية ، وإنما تتحدد هذه الأسعار فى ظل قوى الاحتكار أو المنافسة الاحتكارية التى تسيطر عليها الشركات الكبرى فى هذه الدول وكذلك الشركات الدولية عابرة القارات .

كذلك فإن منظومة الأسعار والدخول فى أية دولة أو بلد هو انعكاس لأحواله الاقتصادية والاجتماعية والسياسة ، ولهذا يصعب أن تكون منظومة الأسعار فى الدول الرأسمالية الصناعية مرجعية للدول النامية نظرا للفروق الشاسعة بين الأحوال والأوضاع والمشكلات الاقتصادية في الدول النامية وتلك التى تسود فى الدول الرأسمالية الصناعية . فالبلاد الرأسمالية الصناعية التى وصلت إلى درجة عالية من التقدم يعمل نظام الأسعار فيها تحت ظروف مركبة تتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية وبالتشريعات الحكومية والمنظمات ذات المصالح المتباينة والتى لها تأثير على أحوال العرض والطلب ومن ثم على مستويات الأسعار . فهناك الوحدات الإنتاجية الكبيرة والمتوسطة التى تعمل فى ظروف الاحتكار أو المنافسة الاحتكارية ، وهناك التشريعات الحكومية التى تحد من قوى الاحتكار ، وهناك التنظيمات والمؤسسات والقوانين التى تحمى

المستهلكين ، وهناك نظم الإعانات والضمانات الاجتماعية ، وهناك الدعم الـذى يقدم لبعض القطاعات لتبيع بأسعار مناسبة كما هو الحال بالنسبة للقطاع الزراعـى ومنتجاته . وفوق هذا أو ذاك هناك آليات العرض والطلب التى تعمل فى سـوق العمل وتؤثر فى الأجور مثل نقابات واتحادات العمال بما لها من دور بالغ الشـأن فى تحديد معدلات الأجور ، وهناك نظم الأجور التعاقدية ، وهناك حق العمال فـى الإضراب والاعتصام الذى يكفل لهم آلية مشروعة للدفاع عن سعر السلعة الوحيدة التى يملكونها وهى قوة العمل . وكل هذا يعنى ببساطة شديدة أن الأسعار السـائدة فى الدول الرأسمالية الصناعية ليست نتيجة خالصة لقوى السوق الحرة وحدهـا ، بل هى إلى حد كبير أسعار اقتصادية – اجتماعية – سياسية تعكس درجـة قـوة المنافسة ودرجة قوة الاحتكار ودرجة قوة التدخل الحكومى ودرجة قـوة نقابـات العمال ودرجة قوة الشركات الكبرى ، فضلا عن تأثير المنظمات العامة والأهليـة وغيرها من تلك المجتمعات الرأسمالية المتقدمة . ومن هنا فإن القفز علـى هـذه الحقائق وتوصية البنك الدولى بمرجعية الأسعار العالمية أو الاقتراب منها بالنسـبة للدول النامية إنما هى توصية غير واقعية وغير مقبولة وصعبة المنـال ، وعلـى الأخص فى المراحل الأولى فى تنفيذ برامج التكييف الهيكلى الذى يوصـى بـها البنك الدولى . [20]

٢ – فكر المدرسة المؤسسية فى تكوين الأسعار : [21]

وقد يكون من المناسـب هنـا أن نعـرض لفكـر المدرسـة المؤسسـية Institutionalism School وهى إحدى روافد الفكر الاقتصـادى الرأسـمالى المعاصر والناقد لواقع الرأسمالية الحديثة والتـى تنـاولت بعـض أوجـه النقـد للاتجاهات الرئيسية الشائعة فى علم الاقتصـاد مثـل الكينزيـة والنيوكلاسـيكية (النقدية) والكينزية الحديثة فيما يتعلق بموضوع تحديد وارتفاع الأسعار – وهـى النقطة التى نبحثها هنا – وذلك من أفكار جون كينت جالبريث G.K. Galbraith باعتباره زعيما أو خير ممثل لأفكار المدرسة المؤسسية – . فقد أعطى جـالبريث

أهمية خاصة لقوتين أو مؤسستين أو تنظيمين يعتبرهما مسئولتين عن تحديد وارتفاع الأسعار وهما : قوة الاحتكارات (أى قوة الشركات الكبرى) وقوة نقابات العمال (أى قوة العمل) .

وفيما يتعلق بقوة الاحتكارات ، يرى جالبريث ضرورة التفرقة بين قطاعين متميزين فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة . القطاع الأول وهو ذلك القطاع الذى يوجد فيه عدد كبير من المنتجين مثل قطاع الزراعة وتتوافر داخله إلى حد لا بأس به شروط المنافسة الكاملة أو الحرة ، حيث لا يوجد منتج فرد يستطيع أن يؤثر على الأسعار ، ولهذا فإن الأسعار فى هذا القطاع غالبا ما تتحرك وتتحدد فى ضوء آليات السوق . أما القطاع الثانى فهو قطاع تنافس القلة Oligopoly الذى يسود فى مجال الصناعات التحويلية ، حيث نجد عدد صغير من الشركات الضخمة الكبرى التى تستطيع بما لها من تأثير على جانب العرض أن تتحكم فى تحديد السعر . وهذا يعنى أن قوانين العرض والطلب المألوفة لا تنظم أسعار منتجات هذه الشركات ، حيث أن لهذه الشركات الضخمة استراتيجية سعرية خاصة بها . وفى هذا الخصوص يفرق جالبريث بين ما يسميه بالاستراتيجية الدفاعية والاستراتيجية الهجومية لتكوين الأسعار الاحتكارية .

وفيما يتعلق بالاستراتيجية الدفاعية فيرى جالبريث أن الهدف الأساسى للمؤسسة الاحتكارية هو طرد المنتجين والمنافسين الصغار والاستئثار بالسوق . وتنهج المؤسسة للوصول إلى هذا الهدف سبلا شتى مثل حرب الأسعار التى تخفض فيها المؤسسة الاحتكارية أسعار منتجاتها إلى مستويات تجعل المؤسسات الأخرى تحقق خسائر ، واللجوء إلى سياسة الإغراق ، والسيطرة على مصادر المواد الأولية . كما تحرص المؤسسة الاحتكارية فى هذه الاستراتيجية على خلق طلب غير مرن على منتجاتها وذلك من خلال وسائل الدعاية والإعلان والتغليف والتعبئة والتأثير فى نفسية المستهلك .

أما الاستراتيجية الهجومية لتكوين الأسعار الاحتكارية ، فيرى جالبريث أن المؤسسة تلجأ إليها حينما تتحقق أهداف الاستراتيجية الأولى وهى السيطرة على السوق . وهنا تسعى المؤسسة الاحتكارية بكل ما تملك من حيل وطرق لتحديد الأسعار التى تحقق لها أقصى ربح ممكن . وفى ظل الاستراتيجية الهجومية تعمل المؤسسة الاحتكارية على دعم مركزها الاحتكارى وعندئذ تكون فى وضع يمكنها من مواجهة أية زيادة تطرأ على تكاليف الإنتاج . ويرى جالبريث أن الأسعار التى تحقق أقصى ربح للشركات الاحتكارية سوف تثير العمال بمطالبة زيادة أجورهم ، وفى هذه الحالة تكون المؤسسة الاحتكارية قادرة فى نفس الوقت على تعويض هذه الزيادات فى الأجور ، بل وأى زيادات أخرى فى تكاليف الإنتاج .

وهكذا يخلص جالبريث من هذا التحليل السعرى إلى نتيجة مفادها أنه نظرا للطبيعة الاحتكارية لتحديد وتكوين الأسعار ، فإن القوى التى كانت تعمل فى الماضى وتعزز الاتجاهات نحو هبوط الأسعار كما كان عليه الحال فى نظام المنافسة الكاملة قد تعطل مفعولها . وعلى ذلك فإن الأسعار فى العصر الحاضر يمكن أن ترتفع على الرغم من النمو الذى يحدث فى إنتاجية العمل . وهو الأمر الذى كان يستدعى انخفاضها إبان عصر المنافسة الكاملة .

أما القوة الثانية التى أعطى لها جالبريث أهمية خاصة فى تحديد الأسعار فهى قوة نقابات العمال التى نجم عنها ما يسمى بالحركة التراكمية للأجور والأسعار ، أى السباق بين رفع أسعار المنتجات النهائية من ناحية وزيادة الأجور من ناحية أخرى بشكل متتالى . فعندما ترتفع أسعار السلع وتنخفض القيمة الحقيقية للأجور ، فإن العمال من خلال قوة نقابات العمال يستطيعون فرض زيادات فى الأجور لتعويض هذا الانخفاض . وفى هذه الحالة تكون المؤسسات الاحتكارية فى وضع يمكنها من نقل عبء هذه الزيادة فى الأجور إلى الأسعار مرة أخرى . وهذا ما يعرف بلولب الأسعار الأجور Price – Wage Spiral .

وفيما يتعلق بقوة كل من التنظيمين : المؤسسات الاحتكارية ونقابات العمال فى عملية تكوين وارتفاع الأسعار ، فيرى جالبريث أن المؤسسات الاحتكارية هى الرابحة فى السباق التراكمى بين الأسعار والأجور ، إذ يعتقد أنه حتى النقابات الأكثر قوة والأشد تمرسا بأساليب النضال لا تستطيع بواسطة رفع الأجور أن تعوض الخسارة فى الدخول الحقيقية الناجمة عن ارتفاع الأسعار . إن الشركات الكبرى من السهل عليها أن تحمل المستهلكين النفقات الناجمة عن زيادة الأجور عن طريق زيادة أسعار منتجاتها ، وهى فى ذلك لا تقتصر على التعويض عن هذه الزيادة فى حد ذاتها ولكن شأنها شأن الحوانيت تحصل رسوما إضافية وتجنى أرباحا إضافية عن طريق رفع أسعارها .

وخلاصة ذلك كله أن عملية تكوين ورفع الأسعار فى المجتمعات الاقتصادية الصناعية المتقدمة وهى ما تعبر عن الأسعار العالمية إنما ترجع إلى المؤسسات التى تميز المجتمع الصناعى الرأسمالى الحالى وما ينشأ بينها من صراعات وعلى الأخص الصراع بين قوة المؤسسات الاحتكارية الكبرى وسيطرتها على الأسواق وعملية تكوين الأسعار بعيدا عن قواعد اللعبة فى السوق وعن المنافسة الكاملة ، كما ترجع أيضا إلى ردود الفعل التى تمارسه نقابات العمال للدفاع عن مصالح أعضائها . [22]

٢- المحور الثانى: سياسة التخصيصية (نقل الملكية العامة إلى الخاصة):

تعتبر برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى سياسة التخصيصية مكونا أساسيا من مكونات الإصلاح الاقتصادى وتحتاج هذه السياسة إلى وضع برنامج وإلى آليات خاصة بدءا بمسح كامل لمشروعات القطاع العام ومشكلاته ، وتصنيف هذه المشروعات حسب أوضاعها ثم تحديد المشروعات المراد خصخصتها ، ووضع أسس لتقييم أسس الشركات المباعة ، وتحديد جدول زمنى يحدد دفعات البيع ،

وإنشاء جهاز خاص يكون مسئولا عن برنامج التخصيصية ، كمــا يقــدم البنــك الدولى دعما ماليا وفنيا فى هذا المجال .

وحتى يمكن التحقق من نجاح برنامج التخصيصية يتعين علــى الدولــة أن تخلق مناخا مواتيا لإنعاش اقتصاديات السوق لتحرير الأسعار وفى مقدمتها ســعر الصرف وسعر الفائدة والتجارة الخارجية وعودة وإنعاش بورصة الأوراق الماليــة وأسواق رأس المال إلى غير ذلك من المتطلبات الرئيسية للتحرير الاقتصادى .

كذلك يجب العمل على تغيير القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام فى الدولة حتى تؤدى آدائها الاقتصادى فى ظل معطيات وظــروف جديــدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر وآليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلــب والعرض . [23]

وقد تطورت فلسفة البنك الدولى بشأن سياسة التخصيصية المراد تطبيقــها فى حالة البلاد المدينة على النحو التالى :

* ففى بداية الأمر كانت هذه الفلسفة تشير إلى أنها تعنى الكفاءة فى إدارة وتشغيل المشروعات العامة والاعتماد على آليات السوق والتخلص من الاحتكار الحكومــى والمركزية والبيروقراطية . وهنا ينصرف معنى التخصيصيــة إلــى إدارة هــذه المشروعات طبقا لعقود إدارة من قبل القطاع الخاص ، على أن تحتفــظ الدولــة بملكيتها للمشروعات .

* وقيل أيضا أنها قد تعنى تأجير وحدات الإنتاج التى يملكها القطاع العــام إلــى القطاع الخاص من خلال عقود خاصة وتحتفظ الدولة بملكيتها لــهذه الوحــدات ، على أن يتم تقاسم الربح بين المستأجر والحكومة .

* وقيل أيضا أنها تشمل التصفية أو الغلق وبيع أصول المشروع إذا كان فاشــلا وليس هناك أملا فى إصلاحه .

* وقيل أيضا أن برنامج التخصيصية يعنى السماح للقطاع الخاص المحلى والأجنبى بالمساهمة فى المشروعات المشتركة .
* وقيل أيضا أنها تعنى السماح للقطاع الخاص بتنفيذ الخدمات العامة كالصحة والتعليم والمرافق العامة إلى غير ذلك ، وذلك من خلال عقود تعقدها الحكومة مع القطاع الخاص لتولى تنفيذ هذه الخدمات .
* ثم قيل أيضا أن سياسة التخصيصية تعنى التحويل إلى الملكية الخاصة ويتم ذلك عبر بيع المشروعات بكاملها إلى القطاع الخاص . وقد لوحظ فى الآونة الأخيرة أن هذا المعنى الأخير هو المراد تطبيقه بالنسبة لبرنامج التخصيصية الذى يقترحه البنك الدولى فى حالة البلاد النامية المدينة . [24]

وينتقد البنك الدولى على الدوام البلاد التى تمتلك ويوجد بها قطاع عام كبير وقوى ، ويعتبر ذلك أحد الأسباب الجوهرية للتشوهات الهيكلية المسئولة عن وجود الاختلالات الداخلية والهيكلية بها .

١ – أسباب التخصيصية :

من الخصائص الرئيسية للوضع الاقتصادى فى عدد كبير من الدول النامية هو سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية . وقد يتفاوت تفسير ذلك من دولة إلى أخرى ، ولكن الصفة المشتركة بينها جميعا هى تغلل القطاع العام فى كل نواحي الحياة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على الدول التى مرت بمرحلة التحول الاشتراكى .

وقد جاءت سيطرة القطاع العام عن طريق إجراءات مختلفة بما فى ذلك التأميم وإنشاء مؤسسات أعمال عامة جديدة ، وقد ترتب على ذلك أن أصبحت النسبة العظمى من الصناعات فى يد القطاع العام وكذلك الحال بالنسبة للبنوك والتجارة الخارجية والمقاولات والتعدين والمرافق العامة وعدد كبير من مؤسسات

الأعمال فى قطاع الخدمات . وبذلك تراجع القطاع الخاص إلى دور ثانوى . هـذا بالإضافة إلى إحلال اسلوب التخطيط المركزى محل نظام السوق كقوة فاعلة فـى تخصيص الموارد . ولا يستثنى من ذلك سوى قطـاع الزراعـة حيـث بقيـت الأراضى الزراعية مملوكة ملكية خاصة لاعتبارات عملية ، ومع ذلك فإن القطـاع العام مازال له تأثير كبير فى قطاع الزراعة عن طريق تحديـد الدولـة لأسـعار المنتجات الزراعية الرئيسية واحتكار الدولة فى توريد الأسمدة والمبيدات والائتمان الزراعى .

ويلاحظ أن الأيديولوجية ليست هى التفسير الوحيد لسيطرة القطاع العـام ، ففى عدد من الحالات نجد أن الأمر يرجع لاعتبارات عملية . وتتعـدد الأسـباب الكامنة وراء تدخل الدولة فى إنتاج وتوزيع السلع والخدمات . وقد يرجع ذلك إلى الرغبة فى السيطرة على بعض الموارد الطبيعية الهامة مثل البترول ، وقد يكـون السبب عدم وجود قطاع خاص قادر على القيام بمؤسسـات الأعمـال الكـبرى . وهناك أسباب أخرى مثل السيطرة على ما يعرف بالمرتفعات الاسـتراتيجية فـى النظام الاقتصادى أو تعبئة المدخرات أو لاعتبارات العدالة الاجتماعية . وغنـى عن البيان أن الاعتبارات العملية كثيرا ما تختلط مع الاعتبارات الأيديولوجية فـى تفسير النمو الكبير للقطاع العام .

وأيا كانت الأسباب الكامنة وراء سيطرة القطاع العام ، فقد كان المفـروض أن يسهم ذلك إسهاما إيجابيا فى عملية التنمية والتجديد فى الدول النامية . غـير أن تجربة الربع قرن الأخير تشير إلى غير ذلك . فقد كان مستوى أداء القطاع العـام موضع دراسات متعددة ، وهناك نوع من شبه الإجماع فى هذه الدراسات على أن مستوى الأداء كان دون المستوى المطلوب . وقد استخدمت مؤشـرات متعـددة لقياس درجة الكفاءة ، ومن بينها مقدار الأرباح أو الخسائر ، ودور القطاع العـام فى عجز الموازنة العامة ، ونسـبة العـائد علـى رأس المـال المسـتثمر فـى المشروعات العامة ، وتأثير دور القطاع العام على عجز مـيزان المدفوعـات ،

ودور القطاع العام فى القدرة التنافسية فى الأسواق العالمية . وكانت حصيلة كل هذه الدراسات هى أن القطاع العام – مع بعض استثناءات قليلة – يتكبد خسائر كبيرة ، كما يعتبر مسئولا عن نسبة عالية من عجز الموازنة العامة ، ويفرض عبئا كبيرا على ميزان المدفوعات ، ويعانى من انخفاض شديد فى نسبة العائد على الاستثمارات بل كثيرا ما يكون العائد سلبيا ، بالإضافة إلى تعارض قراراته فى حالات كثيرة مع اعتبارات الكفاءة الإنتاجية .

ومن هنا نلحظ أن مستوى الأداء المنخفض للقطاع العام كان من الأسباب الرئيسية وراء الاهتمام بالتخصيصية سواء عن طريق نقل المؤسسات – بالملكية أو الإدارة – من القطاع العام إلى القطاع الخاص . كذلك فإن تدنى الأداء فى القطاع العام أرغم الحكومات سواء فى الدول المتقدمة أو النامية بل فى البلاد الاشتراكية على إعادة النظر فى دور الدولة فى الحياة الاقتصادية . وزاد الاهتمام بالتخصيصية على أثر التدهور الكبير الذى طرأ على البيئة الاقتصادية العالمية ، وأصبحت تدخل فى باب السياسات التصحيحية التى تساعد على إزالة الاختلالات واستعادة معدلات مقبولة للنمو الاقتصادى فى الدولة . [25]

٢ – نمط الملكية وهيكل السوق :

وواقع الأمر فإنه ليس هناك نظرية اقتصادية تتحدث عن الملكية ، فكل ما نعرفه عن علم الاقتصاد هو الحديث عن دالة الإنتاج التى تركز على العمل ورأس المال والتنظيم والأرض وربما المستوى التكنولوجى ، ولكن دون حديث واضح عن نمط الملكية .

وبصرف النظر عن ذلك ، فقد أصبح ينظر إلى سياسة التخصيصية على أنها الحل الملائم لمشاكل المشروعات العامة . وأصبحت المؤسسات الدولية – وبالطبع يقع البنك الدولى على رأسها – والدول المانحة والمجتمع الأكاديمى تفضل

سياسة التخصيصية لأنها تؤدى فى رأيهم إلى رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية . ويتم عادة التمييز بين نوعين من الكفاءة من المحتمل أن تنجما عن سياسة التخصيصية :

أولهما : ما يسمى بكفاءة تخصيص الموارد التى تنجم عن تعديل أسعار المنتجات فى أعقاب تخصيصية الشركات التى تعكس الندرة الحقيقية لهذه المنتجات .

وثانيهما : ما يسمى بالكفاءة الإنتاجية التى من المحتمل أن تنتج من الاستخدام الأمثل أو الأفضل لكل من عوامل الإنتاج والمواد الداخلة .

والواقع أن هيكل السوق وعما إذا كان تنافسى أو غير تنافسى هو الذى يحدد إلى حد كبير إلى أى مدى يمكن لسياسة التخصيصية أن تؤدى إلى تحقيق مكاسب من التخصيص الأفضل للموارد . فإذا كان هيكل السوق تنافسى أدت سياسة التخصيصية إلى تحقيق هذه المكاسب . وإذا كان هيكل السوق غير تنافسى كانت المكاسب محدودة .

وهنا يمكن القول بأن ارتفاع أو انخفاض كفاءة تخصيص الموارد يعزى إلى طبيعة هيكل السوق أكثر مما يعزى إلى طبيعة نمط الملكية . والتحول من الملكية العامة - أى الاحتكار الحكومى - إلى الملكية الخاصة فى السوق غير التنافسى - أى الاحتكار الخاص - لن يؤدى إلى تحقيق المكاسب طالما ظل هيكل السوق على حاله وهى السوق غير التنافسية ، بل إن كلا من الاحتكار الحكومى والاحتكار الخاص - أى السوق غير التنافسية - يكون أسوأ على الأقل من زاوية تأثيره على رفاهية المستهلكين . وعلى هذا فإن كفاءة الموارد تميل إلى أن تكون مرتفعة لو صاحب سياسة التخصيصية سياسات للتحرر الاقتصادى لتحويل هيكل السوق من سوق غير تنافسية - أى احتكارية - إلى سوق تنافسية .

ومن هنا كان من الضرورى لنجاح سياسة التخصيصية فى تحقيق أهدافها بناء الكيان المؤسسى الذى يحمى آليات السوق من التقلبات التى تطرأ عليه مثل المؤسسات التى تضبط المنافسة والاحتكار ، وكذلك المؤسسات اللازمة لضبط سوق المال .[26]

٣ – حدود التخصيصية :

من المتفق عليه فى الفكر الاقتصادى أنه لا مفر من أن تلعب الدولة دورا هاما فى الحياة الاقتصادية فى الدول النامية . ويرجع ذلك إلى عوامل متعددة منها ضعف القطاع الخاص ، وضيق السيولة المحلية مما يشجع على قيام الاحتكارات، وضآلة قدرة عناصر الإنتاج على التنقل ، وانعدام أو تدنى مستوى المرافق العامة وغير ذلك من النواقص والاختلالات المتعددة . غير أن الدائرة التى يحتلها القطاع العام فى تلك الدول تتجاوز كثيرا كل ما يمكن تبريره على أساس هذه العوامل والاعتبارات . وهناك من الشواهد فى عدد كبير من الدول النامية ما يدل على اتساع رقعة القطاع العام بدرجة لا يمكن تبريرها ، وأن التخصيصية لنسبة معينة من القطاع العام يعود – دون شك – بفوائد كبيرة ومحسوسة فى صورة ارتفاع فى الإنتاجية وتخفيض العجز فى الموازنة العامة ، وتحسين فى تخصيص الموارد .

غير أن التخصيصية لا تستهدف تحويل القطاع العام بأكمله إلى القطاع الخاص ، إذ أن للتخصيصية حدود حيث أنه من غير الممكن سياسيا ومن غير المرغوب اقتصاديا تحقيق ذلك ، وإنما المطلوب هو إعادة النظر فى الدائرة التى ينبغى أن يغطيها القطاع العام على النحو الذى يتفق ومتطلبات التنمية . والغالب ألا تطبق التخصيصية على المؤسسات العامة فى الميادين الآتية :

أ. الموارد الطبيعية الهامة مثل النفط وغيره من صور الثروة المعدنية .

ب. قنوات الملاحة الدولية ، كما هو الحال بالنسبة لقناة السويس المصرية .

ت. الاحتكارات الطبيعية والتى تقتضى اعتبارات الكفاءة الإنتاجية أن تقوم بها مؤسسة واحدة ، كما هو الحال بالنسبة للسكك الحديدية ، والموانى ، والمرافق العامة مثل الكهرباء والتليفون والبريد والمياه ، حيث أن التخصيصية فى مثل هذه الحالات تؤدى إلى إحلال احتكار خاص محل احتكار عام . صحيح أن الدول تستطيع أن تباشر سلطة رقابية على الاحتكارات الخاصة كما يحدث فى الدول الصناعية المتقدمة ، غير أن إمكانيات الدول النامية فى مباشرة مثل هذه السلطة محدودة للغاية . فى مثل هذه الظروف ليس هناك ما يضمن أن يكون الاحتكار الخاص أكثر كفاءة من الاحتكار العام ، بل من المحتمل أن يترتب على الاحتكار الخاص استغلال المستهلكين .

ث. الأنشطة التى تتطلب استثمارات بالغة الضخامة أو تكنولوجيا كبيرة التعقيد تفوق طاقة القطاع الخاص . ويدخل تحت هذا البند الصناعات الحربية وبعض الصناعات الثقيلة .

أما بالنسبة لبقية أنشطة الاقتصاد الوطنى الأخرى فيمكن أن تخضع لدائرة التخصيصية كما هو الحال بالنسبة لتجارة التجزئة والجملة والمخابز والمطاحن ، والمطابع وبيع الكتب ووكالات السفر والإعلان والفنادق والمقاولات وتربية المواشى والدواجن ومصايد الأسماك والصناعات التحويلية والخدمات التجارية وغير ذلك من أنشطة الاقتصاد الوطنى . فمثل هذه الأنشطة يصعب أن توصف تحت أى ظرف من الظروف بأنها مرتفعات استراتيجية فى النظام الاقتصادى للدولة . بل على العكس من ذلك تماما فهى فى معظم الأحوال على درجة بالغة الانخفاض من الكفاءة الإنتاجية ، كما أنها تلقى عبئا ثقيلا على الموازنة العامة بسبب الخسائر الكبيرة والمزمنة وكذلك على ميزان المدفوعات ، وليس هناك من تفسير من وجود مثل هذه المؤسسات العامة فى هذه المجالات إلا اعتبارات الأيديولوجية الموروثة عن مرحلة تاريخية سابقة . [27]

٤ – التخصيصية التلقائية :

يرى البعض انتهاج سياسة التخصيصية التلقائية . وعند هؤلاء أنه ليس هناك ما يدعو إلى تحويل المؤسسات العامة القائمة إلى القطاع الخاص عن طريق التخصيصية . ولكن بدلا من ذلك أن ننتهج سياسة من شأنها أن تفتح المجال على مصراعيه للقطاع الخاص وأن نشجعه بكل الطرق والوسائل والسياسات الممكنة . وإذا استمرت هذه السياسة لمدة طويلة من الزمن قد لا تزيد عن عقدين فإنها ما تلبث أن تغير هيكل أو طبيعة النظام الاقتصادى فى الدولة بأكمله وتصبح الصفة الغالبة هى النشاط الفردى ويتضاءل دور القطاع العام تدريجيا إلى أن يصبح أو يتحول إلى القطاع الثانوى بعد أن كان هو القطاع القائد فى الدولة . وبذا تصبح مشكلة مستوى الأداء الاقتصادى أو الكفاءة الاقتصادية فى القطاع العام غير ذات أهمية . وهذه هى التخصيصية التلقائية .

ويمكن أن نضع منطق هذه التخصيصية التلقائية بصورة أخرى . أن الاقتصاد الوطنى لأى دولة فى نمو مستمر ، وإذا افترضنا تعاظم نصيب القطاع الخاص فى الناتج السنة تلو الأخرى ، فإن نصيبه فى الناتج المحلى الإجمالى يزيد بالتبعية إلى أن يصبح له الأغلبية النسبية بعد مضى فترة زمنية معينة من الزمن قد لا تزيد على عقدين من الزمان . [28]

ويمكن تفسير ذلك حسابيا عن طريق قاعدة الفائدة المركبة Compound rate of Interest التى ينتج عنها ما يسمى بالقوة الدافعة للنمو المركب بمعدلات عالية The Staggening force of compound growth at higher rates ، والتى يمكن تلخيصها فى أن أى جزء صغير فى الناتج المحلى الإجمالى GDP فى الدولة (ناتج القطاع الخاص) إذا ما نمى بمعدلات عالية مركبة يصبح بعد فترة وجيزة تتراوح ما بين عقد وعقدين أكبر من الجزء الأكبر (ناتج القطاع العام) الذى ينمو بمعدلات منخفضة . إن النقطة التى يجب أن يشار إليها هنا هو أن

الناتج المتولد من القطاع الخاص والذى يعتبر جزءا صغيرا من حجم الناتج المحلى الإجمالى فى الدولة بينما يمثل الناتج المتولد من القطاع العام الجزء الأعظم أو الأكبر ، فإننا إذا اتخذنا سياسة اقتصادية من شأنها تنمية ناتج القطاع الخاص بسرعة عن طريق تشجيعه بكل الطرق والوسائل والسياسات الممكنة فإنه يصبح بعد فترة وجيزة حجما أكبر من الجزء الآخر الأكبر والأعظم المتولد من القطاع العام والذى ينمو بسرعة بطيئة . إننا إذا رفعنا معدل نمو ناتج القطاع الخاص إلى نحو ١٠% سنويا فإن الحجم الأصلى أو الابتدائى لهذا الناتج سوف يزداد بأكثر من المثلين ونصف المثل خلال عقد واحد وبمقدار يتراوح بين ٦ و ٧ أمثالها خلال عقدين . أما إذا نجحنا فى رفع معدل نمو ناتج القطاع الخاص إلى ١٥% فإن هذا الناتج سيتضاعف كل خمس سنوات ويبلغ أربعة أمثال فى عشرة سنوات ويزيد ١٦ مثلا فى عشرين سنة . ومن ثم فإن الجهود التى تبذل خلال السنوات القلائل الأولى للدفعة القوية للتخصيصية التلقائية ستدر عائدا أكبر خلال فترة تتراوح بين عقد وعقدين . [29]

ومما لا شك فيه أن فكرة التخصيصية التلقائية سليمة من الناحية الحسابية . ولكن نقطة الضعف فيها أنها لا تأخذ فى عين الاعتبار آلية التغير فى وضع يتسم بسيطرة القطاع الخاص فى الدولة .

وقد يفيد هنا أن نلتمس العبرة من التجربة المصرية فى مجال سياسة التخصيصية التلقائية . فلقد طبقت مصر سياسة الانفتاح الاقتصادى منذ منتصف السبعينيات بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وهذه السياسة فى جوهرها إنما هى محاولة للتخصيصية التلقائية . فخلال هذا الوقت أصبح واضحا للعيان أن مستوى الأداء فى القطاع العام يمثل عبئا كبيرا على الاقتصاد المصرى . وفى ذلك تقول ورقة أكتوبر التى وضعت أساس سياسة الانفتاح التالى : (لقد لعب القطاع العام دورا هاما فى التنمية فى مصر . غير أن التجربة كشفت عن بعض العيوب ، وعلى وجه الخصوص فقد عانى من بيروقراطية شديدة ، كما أن بعض الأنشطة التى

أضيفت إلى القطاع العام لا تتفق مع رسالته وكان ينبغى أن تترك للقطاع الخاص. ومن الضرورى إعادة تنظيم القطاع العام لكى يتخلص من هذه العيـوب ولرفـع كفاءته . وسوف يقتصر القطاع العام فى المستقبل على تنفيذ الخطـة ، والقيـام بالمشروعات الأساسية التى لا تستطيع أو لا تريد القطاعات الأخرى القيام بها) .

وبعبارة أخرى كانت الفكرة الأساسية لورقة أكتوبر هى إعطـاء الأولويـة للقطاع الخاص إلا فى بعض المشروعات الأساسية اللازمة لتنفيذ الخطة الخمسـية والتى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها . وفعلا صدر بعد ذلك القانون ٤٣ لعام ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لعام ١٩٧٧ لتشجيع الاستثمارات الخاصـة العربيـة والأجنبية ، والقانون ١١١ لعام ١٩٧٥ بإعادة تنظيم القطاع العام . غير أن هـذه القوانين كانت لا تنطوى على تحويل أية مؤسسة عامة إلى مؤسسة خاصـة بـل كانت تترك القطاع العام بعد إعادة تنظيمه على ما هو عليه وتحاول الالتفاف حوله بتشجيع القطاع الخاص . وهذه هى فلسفة التخصيصية التلقائية .

وأيا كانت النتائج الاقتصادية التى أسفرت عنها سياسة الانفتاح الاقتصـادى حتى بداية التسعينيات التى طبق فيها منذ عام ١٩٩١ الإصلاح الاقتصادى بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى ومن بعده البنك الدولى ، فإن دور التخصيصية التلقائية لم يكن لها وزن يعتد به فى تغيير الصفة الأساسية للاقتصاد المصرى رغـم اتجـاه بعض الاستثمارات العربية والأجنبية إلى مصر ورغم النمو المحسوس فى نشـاط القطاع الخاص . فقد ظل الاقتصاد المصرى فى النصف الثانى مـن الثمانينيـات تقريبا كما كان قبل سياسة الانفتاح فى قبضة القطاع العام فهو يمثل نحـو ٧٠% من حجم الاستثمارات الثابتة ونحو ٨٠% من الصادرات والواردات ونحـو ٩٠% من الأعمال المصرفية والتأمين ونحـو ٥٠% مـن نـاتج الصناعـة التحويليـة والخدمات وكذلك نسب عالية قد تفوق ال ٩٠% فى الكهرباء والمياه والمقـاولات وبعض أنشطة النقل ، ولا يتجاوزها إلا ما كنا نجده فى البلدان الاشـتراكية قبـل

سقوطها وتفككها فى نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات . كذلك كان مستوى الأداء فى القطاع العام على ما هو عليه دون تحسن يذكر .

وقد لا نجد صعوبة فى تفسير فشل التخصيصية التلقائية فى مصر وغيرها فى تغيير صفة الاقتصاد القومى . ذلك أنه حينما يكون القطاع العام هو القطاع المسيطر ، فإن هناك آليات كامنة فى الموقف تضمن النمو المطرد للقطاع العام بنسب متساوية أو أقل قليلا ، ومن هنا يبقى نصيب القطاع العام دون تغيير كبير أو تغيير ليس له وزنه رغم سياسة التخصيصية التلقائية ، أما هذه الآلية الكامنة فهى تتمثل فى أن النسبة من الاستثمارات فى يد الدولة ، وطبيعى أنه طالما أن المؤسسات العامة تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى فلابد أن تظفر بنصيب الأسد فى الاستثمارات من أجل الإحلال أو التجديد أو توسيع الطاقات الإنتاجية ، وهذا كفيل باستمرار سيطرة القطاع العام رغم انتهاج سياسة التخصيصية التلقائية . [30]

٥ – التخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة :

غير أن التخصيصية ليست من الأمور السهلة حيث تصطدم بمشكلات اقتصادية وسياسية عديدة . ومن هنا دارت مناقشات حول إمكانية إصلاح القطاع العام دون الدخول فى عملية التخصيصية .

وفى هذا الخصوص يرى البعض أنه يمكن التغلب على عدد كبير من مشكلات القطاع العام وذلك عن طريق فصل ملكية المؤسسات العامة عن إدارتها. وعند هؤلاء أن شكل الملكية – سواء كانت عامة أو خاصة – ليس بالضرورة أن يكون عاملا مؤثرا فى مستوى الكفاءة . والمهم – فى نظرهم – هو ضمان إدارة المؤسسات العامة كما تدار المؤسسات الخاصة على أسس تجارية بحتة . ويمكن تحقيق ذلك – فى نظرهم – بتطبيق قاعدة اللامركزية فى إدارة القطاع العام بحيث

تنفصل إدارة المؤسسات تماما عن ملكيتها . وتحت هذا الفرض ليس هنـــاك مـــا يجعل المؤسسات العامة أقل كفاءة أو أقل إرباحية من المؤسسات الخاصة .

غير أن البعض الآخر يرى أن التجارب العديدة التى مـــرت بـــها البـــلاد المختلفة خلال الربع قرن الأخير تلقى ظلا كثيفا من الشك على سلامة هذه الفكـرة (فصل الملكية عن الإدارة) مستشهدين بذلك بما كشفت عنه بعض تجارب الدول فى هذا الخصوص وعلى الأخص التجربة البريطانية والتجربة المصرية .

١ – بالنسبة للتجربة البريطانية ، فمن المعروف أن حكومة العمال التى جاءت إلى الحكم فى بريطانيا فى أعقاب الحرب العالمية الثانية قطعت شوطا بعيدا فى مجـال التأميمات بحيث ساد القطاع العام فى عدد مـــن الأنشـــطة الاقتصاديـــة الهامـــة وخصوصا الفحم والحديد والصلب والسكك الحديدية وتوليد الكـــهرباء والموانـــى والمواصلات السلكية واللاسلكية والنقل العام داخل المدن والإســكان لأصحـــاب الدخل المنخفض . وقد حاولت الحكومات البريطانية المتعاقبة رفع مستوى كفـــاءة القطاع العام عن طريق قاعدة اللامركزية ، غير أن هذه المحاولات جميعـــها قـــد باءت بالفشل ، وبقى القطاع العام فى بريطانيا مثل الحجر الثقيل فى رقبة الدولـــة إلى أن جاءت السيدة الحديدية مارجريت تاتشر رئيس الوزراء الأسبق فى بريطانيا ونفذت سياسة التخصيصية بنجاح كبير . وإذا كانت اللامركزية لم تفلح فى دولـــة كبريطانيا وهى دولة ذات تاريخ عريق فى اللامركزية واستقلالية الموظف العام ، فإن احتمال نجاح قاعدة اللامركزية فى البلاد النامية تكاد تكون معدومة .

٢ – كذلك فإن التجربة المصرية تؤكد هذه النتيجة إلى حد كبير . فقد مرت مصر بمرحلة الاشتراكية خلال عقد الستينيات وترتب على ذلك صدور قوانين التأميمات المعروفة التى أدت إلى سيطرة القطاع العام سيطرة تكاد تكون كاملة على النظـــام الاقتصادى المصرى . وقد كانت مسألة كفاءة الأداء فى القطاع العام هى الشـــغل الشاغل للحكومات المصرية منذ أوائل الستينيات إلى الوقت الحـــاضر . وكـــانت صيحة الإصلاح هى دائما اللامركزية وفصل الملكية عن الإدارة . وفى سبيل ذلك

حاولت الحكومة مرة بعد أخرى الوصول إلى هذا الهدف لرفع مستوى الأداء فى المؤسسات العامة . ففى البداية أقامت ثلاث مؤسسات قابضة تكون كل منها مسئولة عن عدد من المؤسسات وهى (المؤسسة الاقتصادية) التى كانت مسئولة بصفة أساسية عن الشركات البريطانية والفرنسية التى تم تأميمها فى أعقاب الاعتداء الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، (ومؤسسة مصر) التى كانت مسئولة بصفة أساسية عن شركات بنك مصر ، (ومؤسسة النصر) التى أخذت المسئولية عن الشركات التى تم إنشاؤها فى إطار الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠ – ١٩٦٥ . غير أن هذا التنظيم ما لبث أن تبين عدم نجاحه . ومن ثم فقد ألغى عقب عملية التأميمات الكبرى النوعية عام ١٩٦١ وحل محله تنظيم آخر يقوم على عدد كبير من المؤسسات العامة النوعية بحيث تكون كل مؤسسة مسئولة عن عدد من الشركات فى قطاع معين ، ولم ينجح هذا التنظيم الجديد فى تحقيق الهدف . وقد اتجه الرأى فى منتصف السبعينيات إلى إلغاء المؤسسات العامة وجعل الشركات مسئولة مباشرة أمام الوزير المختص وذلك على أساس أن المؤسسات العامة كانت تنطوى على تدخل بيروقراطى فى شئون الشركات التابعة لها ، غير أن تجربة إلغاء المؤسسات العامة لم تصادف النجاح هى الأخرى . ومن ثم اتجه الرأى إلى تنظيم جديد بمقتضى القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ يقوم على فلسفة مناقضة للقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى كان قد ألغى المؤسسات العامة حيث أنه أعاد تلك المؤسسات كما كانت تقريبا قبل عام ١٩٧٥ مع اختلافات طفيفة فى توزيع المسئوليات والاختصاصات بين المستويات الإدارية العليا المتتابعة من مدير الشركة إلى رئيس المؤسسة إلى الوزير المختص . وعلى الرغم من هذه المحاولات المتعددة فإن المشكلة ظلت قائمة كما كانت منذ البداية دون ثمة فرق ملموس بين تنظيم وآخر من حيث مستوى أداء المؤسسات العامة ، إلى أن حل محلها جميعا القانون رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١ ولائحته التنفيذية لعلاج معظم أو كل العيوب التى أفرزتها القوانين السابقة والذى يعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى مصر التى بدأت مع بداية التسعينيات بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، كما سنتناوله فيما بعد .

وهنا نأتى إلى بيت القصيد ونتساءل عن السبب فى فشل أو عدم نجاح كل هذه المحاولات المرة بعد الأخرى . فى الحقيقة فإن السبب يرجع إلى أن القائلين بإمكانية إصلاح القطاع العام عن طريق فصل الملكية عن الإدارة إنما ينطلقون من افتراض أساسى وهو أن شكل المكية لا علاقة له بمستوى الأداء . وهذا غير صحيح حيث أنه إذا كانت الدولة هى المالكة لمؤسسة معينة فإنها من غير المتصور ألا تتدخل فى شئون المؤسسة ، فالأهداف التى تسعى المؤسسة إلى تحقيقها ومن يتولى إدارتها وحجم الاستثمار والإنتاج المستهدف لها وسعر بيع المنتجات وشراء المدخلات يبقى فى يد الحكومة أو من يمثلها فى أغلب الحالات . ومن الخطأ أن نفترض أن الحكومة تتخذ هذه القرارات بناء على اعتبار واحد دون غيره وهو مستوى الكفاءة الإنتاجية ، إذ أن هناك اعتبارات أخرى سياسية واجتماعية وهى التى تملى فى النهاية نوعية القرار ، أما الكفاءة الإنتاجية فهى تلعب دورا ثانويا فى الغالب . [31]

٦ ــ التخصيصية بين الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية :

يرى البعض أنه لا يجوز الحكم على القطاع على أساس اعتبارات الكفاءة الإنتاجية وغض الطرف عن العدالة الاجتماعية . ورغم اعترافهم بأن مستوى الأداء المالى والاقتصادى لوحدات القطاع العام دون المستوى المطلوب وأن ذلك يفرض على الموازنة العامة والاقتصاد الوطنى أعباء لا يمكن إنكارها ، إلا أنهم يشيرون إلى أن القطاع العام يمثل أداة فى يد الدولة لإعادة توزيع الدخل لمصلحة الطبقات ذات الدخل المنخفض . فإعانات الإنتاج التى تقدمها الدولة للمؤسسات العامة يقابله قيام هذه المؤسسات ببيع سلع الاستهلاك الشعبى والخدمات الأساسية بأسعار تقل كثيرا عن أسعارها الاقتصادية مما يعود بالفائدة على شرائح الوطن ذوى الدخل المنخفض . ويخلصون من ذلك إلى النتيجة التالية : وهى أن اعتبار العدالة الاجتماعية لا يقل فى أهميته عن اعتبار الكفاءة الإنتاجية . وبتعبير آخر

فإنهم يريدون أن يقولوا أن القطاع العام يرتبط بالعدالة الاجتماعية بقدر ارتباط القطاع الخاص (التخصيصية) بالكفاءة الإنتاجية ، وكل منهما لا غنى عنه للاقتصاد النامى ، فالعدالة الاجتماعية ضرورية فى بلد تتفاوت فيه الثروات والدخول تفاوتا كبيرا وخطيرا لا يمكن الاستمرار فيه لما يحمله من أخطار جمة على المجتمعات النامية من النواحى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وعلى المجتمع النامى برمته ، والكفاءة الإنتاجية ضرورية لدفع النمو والتقدم فى البلد النامى ، غير أن الأهمية أو الأولوية تعطى للعدالة الاجتماعية .

وعلى الجانب الآخر يرى البعض أن الحجة التوزيعية تلعب دورا هاما فى إغماض عين الكثيرين عن التسيب والفساد وانعدام الكفاءة فى عدد كبير من وحدات القطاع العام . ويرون أن اعتبارات العدالة الاجتماعية لها وزنها الكبير فى البلاد النامية حيث توجد فروق شاسعة بين دخول الأفراد ، لو أن سياسة التسعير الاجتماعى تساعد على حسن توزيع الدخل لوجب أخذها بعين الاعتبار عند تقويم دور القطاع العام ، ولكن الواقع أن الحجة التوزيعية لا نصيب لها من الصحة وأن ظاهرها الرحمة وباطنها العذاب . ويتساءل هؤلاء عما إذا كانت سياسة التسعير الاجتماعى (الدعم أو إعانات الإنتاج) فى المؤسسات العامة تؤدى إلى توزيع أفضل للدخل ، ويجيبون بالنفى من الناحيتين المكرو اقتصادية والميكرو اقتصادية.

فمن الناحية المكرو اقتصادية فإنه توجد علاقة وثيقة بين سياسة التسعير وخسائر القطاع العام ، كما توجد علاقة وثيقة بين خسائر القطاع العام وبين عجز الموازنة العامة والتوسع الائتمانى وهما السببان الرئيسيان للتضخم فى صورة ارتفاع مستمر فى الأسعار . وإذا صح وجود علاقة بين سياسة الدعم (إعانات الإنتاج) للمؤسسات العامة من ناحية والضغوط التضخمية من ناحية أخرى فإن الأثر التوزيعى لسياسة الدعم يصبح محل شك كبير ، ذلك أن السلع والخدمات المدعومة لا تمثل فى المتوسط أكثر من ثلث السلع والخدمات التى يستهلكها ذوو

الدخول المنخفضة والثابتة . وعلى ذلك فإن الفائدة التى تعود من الحصول على السلع والخدمات بأقل من أسعارها الحقيقية (الأسعار الاقتصادية) تتلاشى أو تنكمش إزاء الضرر الذى يعود من الارتفاع المستمر فى أسعار السلع والخدمات غير المدعومة . ويمكن المقارنة بين الضرر والنفع بعمل فروض مختلفة عن نسبة السلع والخدمات المدعومة فى الاستهلاك الكلى ، وعن مدى مساهمة الدعم فى عجز الموازنة والتوسع الائتمانى ، وعن مدى تأثير ذلك على معدلات التضخم. المهم أن تأثير سياسة التسعير الاجتماعى على توزيع الدخل ليس بالبساطة التى قد تبدو لأول وهلة .

أما من الناحية الميكرو اقتصادية فإن أول ما يلفت النظر أن السلع المدعومة متاحة لصاحب الدخل المنخفض بل أنها فى متناول الأول أكثر مما هى فى متناول الثانى . يضاف إلى ذلك أن نظام الأسعار يؤدى إلى وجود سعرين لكل سلعة السعر المدعوم المنخفض وسعر السوق المرتفع لنفس السلعة . وقد أدت هذه الثغرة الكبيرة بين السعرين إلى قيام طبقة من السماسرة وتجار النفوذ لتحويل نسبة كبيرة من السلع المدعومة إلى السوق الحرة بطريقة غير مشروعة . وكل هذا يتعارض مع الحجة القائلة بأن سياسة الأسعار الاجتماعية (الدعم أو إعانات الإنتاج) تحقق العدالة الاجتماعية .

كذلك فإنه بالإضافة إلى الناحيتين المكرو والميكرو اقتصادية ، فإن التكلفة الاقتصادية للتسعير الاجتماعى باهظة حيث أن اختلاف الأسعار الفعلية عن الأسعار الاقتصادية ينطوى على هدر اقتصادى كبير . فإذا كان البترول الذى يمكن تصديره يباع محليا بسعر يقل كثيرا عن السعر العالمى فإن معنى ذلك تشجيع الاستهلاك وضياع الفرق بين السعرين على الخزانة العامة وحصيلة الدولة من العملات الأجنبية . وإذا كانت الأسعار الفعلية للقمح تقل كثيرا عن أسعاره الدولية فإن ذلك يصرف المنتجين عن إنتاجه مما يؤدى إلى تعاظم الفجوة القمحية والاعتماد المتزايد على الواردات وزيادة العجز فى الميزان التجارى والاعتماد فى

تمويله على التسهيلات والقروض الخارجية . وإذا كانت الفائدة على رأس المـــال تقل كثيرا عن الفائدة التى ينبغى أن تسود بناء على ندرته النسبية فإن ذلك يـــؤدى إلى إضعاف الحافز على الادخار كما يؤدى إلى الإسراف فى الاســـتثمارات ذات التكلفة العالية فى استخدام رأس المال . وهكذا نجد أن سيادة أسعار فعلية تختلـــف عن الأسعار الاقتصادية تنطوى على هدر وضياع اقتصادى . وهذا يعنى أننا – لو افترضنا – قيام الأسعار الاقتصادية بديلا عن الأسعار الاجتماعية لأدى ذلك إلـــى ارتفاع الناتج المحلى الإجمالى GDP بقدر يزيد كثيرا عن الفائدة التى تعود علـــى ذوى الدخل المنخفض من نظام سياسة التسعير الاجتماعى (الدعـــم أو إعانـــات الإنتاج) ولأمكن تعويض هؤلاء عن الضرر الذى يصيبهم من إلغاء الدعـــم مـــع بقاء إضافة صافية للناتج المحلى الإجمالى . [32]

٧ – مشكلات تطبيق التخصيصية :

إن تطبيق التخصيصية بعد فترة طويلة من سيطرة القطـــاع العـــام علـــى الاقتصاد الوطنى فى الكثير من الدول النامية ليس بالأمر السهل بل إنـــها عمليـــة معقدة لها جوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . وقد أثبتت التجربة خـــلال العقود الأخيرة أن تطبيق التخصيصية عن طريق التخصيصية التلقائية يفتح المجال أمام القطاع الخاص وتشجيعه دون المساس بالمؤسسات العامة القائمـــة . وعـــن طريق التخصيصية الناشئة عن فصل الملكية عن الإدارة لم تؤت ثمارها المرجـــوة منها ، وأن الأمر يتطلب اللجوء إلى التخصيصية بمعناهـــا الضيـــق وهـــو نقـــل مؤسسات القطاع العام القائمة – فيما عدا المؤسسات ذات المرتفعات الاســـتراتيجية السابق بيانها – إلى القطاع الخاص . غير أن تطبيق سياسة هذه التخصيصية بعـــد فترة طويلة من سيطرة القطاع العام إنما هى عملية تصطدم ببعـــض المشـــكلات والصعوبات والتى بدورها تتطلب المواجهة والعلاج ، وهذه المشـــكلات عديـــدة ونركز فيها على التالى : [33]

١ – **تصنيف وحدات القطاع العام** : تتفاوت وحدات القطاع العام تفاوتا كبيرا من حيث حجم المنشأة وعدد العاملين فيها ومقدار ما تحققه من ربح أو خسارة ومدى مساهمتها فى الإيرادات أو المصروفات العامة للدولة وما تلغيه من عبء أو ما توفره بالنسبة لحصيلة البلاد من العملات الأجنبية وحجم الديون المستحقة عليها بالقياس إلى رأس مالها إلى غير ذلك من وجوه التباين بين الوحدات المختلفة . لذلك فإن نقطة البداية فى سياسة التخصيصية (النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص) تنحصر فى تصنيف وحدات القطاع العام على أساس معيار الأهمية من ناحية والقابلية للبقاء من ناحية أخرى . وتتحدد هذه الأهمية على أساس مؤشرات مختلفة مثل حجم العمالة والاستثمارات وقيمة الإنتاج والناتج وتتحدد القابلية للبقاء من ناحية أخرى . وتتحدد هذه الأهمية على أساس مؤشرات مختلفة مثل حجم العمالة والاستثمارات وقيمة الإنتاج والناتج وتتحدد القابلية للبقاء Viability على أساس ما تحققه المنشأة من أرباح فعلية . وإذا كانت لا تحقق ربحا أو تتعرض لخسارة فما هى احتمالات النجاح أو الفشل فى المستقبل . وعلى أساس هذين المعيارين تصنف مؤسسات القطاع العام إلى المجموعات التالية :

- مؤسسات عامة هامة وقابلة للبقاء ، وهذه تبقى فى يد الدولة .
- مؤسسات عامة هامة وغير قابلة للبقاء ، وهذه تبقى فى يد الدولة مع محاولة إصلاحها خلال فترة معينة .
- مؤسسات عامة غير هامة وغير قابلة للبقاء ، وهذه تخضع للتصفية .
- مؤسسات عامة غير هامة ولكنها قابلة للبقاء ، وهذه تخضع للتخصيصية .

ويمكن بالطبع إيجاد تصنيفات أخرى بديلة غير المشار عاليه ، ولكن المهم أن التصنيف يساعد على تحديد المؤسسات العامة القابلة وغير القابلة للتخصيصية كما يساعد على تحديد المراحل المختلفة لتنفيذ تلك السياسة .

٢ – **أساليب التخصيصية** : كذلك لا يوجد اسلوب واحد للتخصيصية ولكن يوجد عدة أساليب لكل اسلوب مزاياه وعيوبه أو ماله وما عليه . ويمكن التمييز بين الاسلوبين التاليين :

- نقل ملكية المؤسسات العامة كليا أو جزئيا من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويطلق على هذا الاسلوب اصطلاح التصرفية Diverstiture بمعنى تصرف الدولة فى ملكية المؤسسات العامة . وقد تتم التصرفية ببيع المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص . وقد تتخذ صورة تحويل المنشأة إلى شركة مساهمة مع بيع جزء من الأسهم إلى القطاع الخاص واحتفاظ الدولة بأغلبية أو أقلية الأسهم .

- نقل إدارة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص مع إبقاء حق الملكية فى يد الدولة . وقد يتم ذلك عن طريق عقد إدارة Management Contract يتولى فيه القطاع الخاص إدارة المؤسسة على أن يتقاسم الربح الصافى مع الدولة . وقد يتم عن طريق عقد امتياز Concession حيث يلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة معينة مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة . ويختلف الاسلوب الملائم من حالة إلى أخرى تبعا لطبيعة النشاط الاقتصادى . ففى حالات كثيرة – على سبيل المثال – نجد أن عقود الإدارة تمثل الاسلوب الملائم لتخصيصية الفنادق المملوكة للقطاع العام فى حين أن عقود الامتياز أصلح لإدارة المرافق العامة . وبصفة عامة يمكن القول أن تخصيصية الإدارة يمكن تطبيقها على قطاع الخدمات ، كما أن التخصيصية التصرفية الكلية أو الجزئية يمكن تطبيقها على قطاع السلع الإنتاجى .

٣ – **تثمين المؤسسات العامة** : وإذا ما اتخذت التخصيصية صورة التصرفية Diverstiture ، فإنه يتعين تحديد قيمة المؤسسة التى يراد بيعها كليا أو جزئيا للقطاع الخاص أو يراد تحويلها إلى شركات مساهمة مع طرح أسهمها للاكتتاب

العام . وهذه مسألة ليست بالبساطة ، فكيف تحدد قيمة المؤسسة الخاسرة ، وحتى إذا كانت المؤسسة تحقق ربحا فإن مقدار الأرباح لا يعكس بالضرورة القيمة السوقية لأصول الشركة ، فقد تكون أرباح المؤسسة العامة أقل أو اكثر مما تستطيع تحقيقه عند انتقالها إلى القطاع الخاص ، وقد يكون حجم الأرباح نتيجة لسياسة خاصة تطبقها الدولة على النشاط الذى تنتمى إليه المنشأة مع عدم انطباقها على القطاع الخاص ، وكل هذا قد يثير صعوبات فى تثمين المؤسسة . لذلك قد تتجه الدولة إلى المبالغة فى التثمين للمؤسسة ، وفى هذه الحالة قد لا تجد من يقبل على شرائها ، وقد تتجه إلى التقليل فى التثمين للمؤسسة ، وفى هذه الحالة تبدد الثروة القومية . من أجل كل ذلك تخصصت بعض المؤسسات المالية فى البلاد المتقدمة فى تثمين أو تقييم الشركات العامة التى تخضع للتخصيصية . كما تغلبت بعض الدول على هذه الصعوبات عن طريق طرح أسهم الشراء التى يراد تخصيصها على مراحل بحيث يمكن التعرف على القيمة السوقية للمؤسسة .

٤ – **سوق رأس المال** : غنى عن البيان أن سوق رأس المال متخلفة فى أغلب البلاد النامية . كذلك فإن معدلات الادخار منخفضة وتقل عن معدلات الاستثمار ، وأن المؤسسات المالية والنقدية التى تعمل على التقاء عرض المدخرات والطلب عليها مازالت متواضعة فى إمكانياتها وخبراتها ، وأن الأوعية المتاحة للادخار والاستثمار مازالت محدودة للغاية وتكاد تقتصر على الصور التقليدية كالودائع بأجل أو السندات الحكومية . ومن هنا تتصف الدول النامية بضعف السوق النقدية والمالية والتى تعتبر بدورها عقبة كبرى فى طريق التخصيصية ، إذ من غير المتصور أن يتوفر رأس المال الخاص الذى يستطيع شراء مؤسسات عامة قد تصل قيمتها إلى ما يعادل عشرات البلايين من الدولارات . ومن المفروض – أو المتفق عليه – أن التخصيصية لا يجوز أن تؤدى إلى انتقال المؤسسات العامة الهامة إلى القطاع الأجنبى ، بل من المفروض – أو المتفق عليه – أن تبقى تلك المؤسسات بصفة أساسية فى يد القطاع الخاص الوطنى ، وهذا يعنى ضرورة

الاعتماد على السوق المالية المحلية . ولاشك أن لهذه الصعوبة وزنـها الكبـير ، ولكن يلاحظ التالى :

- أن التخصيصية لا يجوز أن تتناول فى وقت واحد عددا كبيرا مـن المنشـآت العامة التى يضيق السوق المالى المحلى باستيعابها ، ولابـد أن يمتـد تنفيـذ برنامج التخصيصية عبر فترة طويلة من الزمان بحيث يأخذ بعيـن الاعتبـار القدرة الاستيعابية المحلية .

- إن التخصيصية – فى حد ذاتها – تساعد تدريجيا على تطوير سوق المـال ، والغالب أنها تؤدى إلى بقاء المدخرات المحلية فى الداخل ، بل قد تؤدى إلـى عودة بعض المدخرات المحلية التى ذهبت إلى الخارج نتيجة سيطرة القطـاع العام على الاقتصاد .

- إن التخصيصية تساعد على اجتذاب بعض رؤوس الأمـوال العربيـة للـدول النفطية إلى الدول العربية غير النفطية المستثمرة أصلا فى الخـارج وعلـى الأخص إذا تمتعت بمعاملة تفضيلية بالنسبة لرأس المال الأجنبى .

- ويمكن أن يضاف إلى ذلك وجود جاليات عربية كبيرة منتشرة فى كل أنحـاء العالم تمتلك حجما كبيرا من المدخرات يعتد به يمكن أن يسهم فى التغلب علـى مشكلة ضيق سوق المال المحلية فى الدول العربية .

٥ – **العمالة فى المؤسسات العامة :** ومن أعقد المشاكل التى تواجه التخصيصيـة وعلى الأخص من الناحية السياسية هى مشكلة العمالة ، إذ من الراجح أن تـؤدى إلى بطالة نسبية معينة من العاملين فى القطاع العام نتيجة انتـهاج الكثـير مـن حكومات الدول النامية السياسة الاجتماعية القاضية بتشغيل الخرجين . ويعتبر هذا العامل من العوامل الرئيسية فى تخوف بعض الحكومـات مـن تطبيـق سياسـة

التخصيصية لما قد تؤدى إليه من تعقيدات سياسية واجتماعية ، لذلك كان من الضرورى أن يشتمل برنامج التخصيصية على سياسة واضحة للتعامل مع هذه المشكلة ذات الطابع السياسى – الاجتماعى . وتدل تجارب الدول التى قطعت شوطا فى مضمار التخصيصية على وجود عدة اختيارات متاحة لضمان عدم وقوع عبء هذه السياسة على العاملين فى المؤسسات العامة ، ومن أهمها :

- إعداد برنامج موازى لبرنامج التخصيصية لمساعدة العمالة الفائضة على وجود وظائف بديلة ، وفى حالة عدم وجودها تزويد الفائضين برأس مال محدود لبدء مشروعات فردية .

- اقتصار التخصيصية فى مراحلها الأولى على الأقل على المؤسسات العامة ذات العمالة المحدودة .

- إعداد برنامج تدريبى للفائضين لاكتساب مهارات مطلوبة فى أعمال بديلة .

- تعويض أولائك اللذين لا يمكن توجيههم إلى وظائف و مؤسسات بديلة وتشجيعهم على التقاعد المبكر على أساس شروط تفضيلية .

٦ – **آلية التخصيصية :** وهناك آليات متعددة ينصح بها البنك الدولى – وغيره – كما أثبتتها تجارب بعض الدول ، نورد أهمها فى التالى :

- الحاجة إلى إنشاء جهاز خاص على أعلى المستويات السياسة يناط به إعداد برنامج متكامل للتخصيصية بما فى ذلك تصنيف المؤسسات العامة ، وتحديد ما هو مؤهل وما هو غير مؤهل للتخصيصية والمراحل المتعاقبة التى يمر بها البرنامج ، واسلوب التخصيصية فى المجالات المختلفة ، وتفصيلات الخطة التى تطبق على كل منشأة من حيث تحديد قيمتها أو القيمة المبدئية للأسهم التى تطرح للاكتتاب العام وكيفية التعامل مع العمالة الفائضة والاستعانة بمن ترى

الاستعانة بهم من بيوت الخبرة وغير ذلك من المسائل والمشكلات العديدة التى لابد أن تثور فى صياغة البرنامج وفى تنفيذه .

- لا يجوز إسناد برنامج التخصيصية للوزارات أو الهيئات العامة القائمة لتنفيذه فى دائرة اختصاصها ، وذلك لوجود تعارض ظاهر بين المصلحة البيروقراطية التى تميل بطبيعتها إلى توسيع سلطاتها والإبقاء على مواطن نفوذها وبين المصلحة العامة التى تقضى فى حالات كثيرة بضرورة التخصيصية وتقليص دائرة سلطان البيروقراطية .

- العمل على تغيير القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام فى الدولة حتى يمكن أن تؤدى آدائها الاقتصادى فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس اقتصاديات السوق القائم على المنافسة وقوى الطلب والعرض. وقد تعتبر هذه الآلية من أهم آليات التخصيصية ، مما سنخصص لها إحدى تجارب الدول فى البند التالى ، وهى التجربة المصرية فى تغيير قوانين وتشريعات شركات القطاع العام لكى تتفق مع اقتصاد السوق وتساعد على نجاح التخصيصية فى مصر .

هذه هى أهم المشكلات والصعوبات التى تواجه سياسة التخصيصية ، وكلها مشكلات وصعوبات ذات أبعاد اقتصادية ومالية وسياسية واجتماعية كما لا تخلو من مشكلات وصعوبات فنية بحتة . لذلك فإن نجاح برنامج التخصيصية يتوقف إلى حد كبير على وجود قيادة سياسية مؤمنة بها ومؤمنة فى الوقت نفسه بالأوضاع غير المواتية لوحدات القطاع العام التى لا يمكن الاستمرار فيها إذا قدر للبلاد أن تسير قدما فى طريق التنمية والتقدم وأن ثمة حاجة ملحة لإعادة تنظيم النشاط الاقتصادى فى البلد على نحو يكفل الكفاءة الإنتاجية ولا يتجاهل العدالة الاجتماعية .[34]

٨ ـ تعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام :

وأخيرا فإنه بادئ ذى بدء لكى تطبق الدولة سياسة التخصيصية وجب عليها أن تبدأ فى البداية بتعديل القوانين والتشريعات المنظمة لشركات القطاع العام بما يتفق وتحرير الاقتصاد القومى وتطبيق آليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلب والعرض . ونظرا إلى الأهمية القصوى لهذا العنصر الأخير الذى ينصح بها البنك الدولى بالنسبة لسياسة التخصيصية ، فقد يفيد أن نعرض هنا للتجربة المصرية فى هذا الخصوص .

فلقد كانت شركات القطاع العام المصرى تدار قبل تطبيق سياسة التخصيصية مع بداية الإصلاح الاقتصادى فى مصر فى عام ١٩٩١ عن طريق القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ والمعدل للقوانين السابقة التى كانت تنظم القطاع العام المصرى . وقد نتج عن هذا القانون عددا من المشاكل التى يمكن تلخيصها فى التالى :

أ. عدم الفصل بين الملكية والإدارة .

ب. سيطرة البيروقراطية فى اتخاذ القرارات وتخلف الحافز الفردى وتدنى مستوى الأداء .

ت. فرض أسعار اجتماعية لا تعكس التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات مما أدى إلى خسارة كثير من الشركات .

ث. التزام الحكومة بتعيين الخرجين مما أثقل كاهل شركات القطاع العام بعمالة زائدة لا يقابلها إنتاج .

ج. اختلال الهياكل التمويلية وسحب كثير من الشركات على المكشوف من القطاع المصرفى مما أدى إلى زيادة مديونيتها .

ح. توزيع أرباح جبرية لبنك ناصر الاجتماعى وشراء سندات حكومية وجوائز توزيع أرباح للعاملين فى الشركات الخاسرة مما يتنافى مع التوزيع الأمثل

للأرباح فى أى مشروع اقتصادى ناجح ويحرم الشركة من تكوين الاحتياطيات اللازمة .

خ. انخفاض جودة الإنتاج والإنتاجية .

د. إصدار لوائح وقوانين نمطية لا تفرق بين ما تستوجبه الأنشطة المختلفة من لوائح وقوانين تتلاءم وطبيعة النشاط التى تمارسه الشركات المختلفة .

ذ. عدم إجراء الإحلال والتجديد للآلات والمعدات وانقضاء العمر الافتراضى لكثير منها مما يؤثر على جودة الإنتاج .

ر. زيادة المخزون السلعى الراكد فى الشركات .

ز. الحظر التشريعى من انهيار إفلاس شركات القطاع العام رغم غرق بعضها فى المديونية وفقدانها كل رأسمالها .

وبناء على كل ذلك فقد استبدل القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بالقانون الجديد الذى يتفق مع سياسة التخصيصية وهو القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية لعلاج معظم أو كل العيوب التى أفرزها القانون السابق ، كما أنه بصدور هذا القانون الجديد ولائحته التنفيذية بدا قطاع الأعمال العام مرحلة جديدة من مراحل الأداء الاقتصادى فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر وآليات السوق القائمة على المنافسة وقوى الطلب والعرض . ويعتبر هذا القانون الجديد إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى الرئيسية فى مصر . وقد جاءت الإصلاحات الرئيسية والفعالة فى هذا القانون على النحو الذى سنورده فى البنود التالية : [35]

١ – اتجه القانون الجديد نحو تحرير مجالس الإدارة والجمعيات العامة فى الشركات القابضة والشركات التابعة من قبضة الحكومة وتغليب عنصر الأعضاء ذوى الكفاءة والخبرة على عنصر الأعضاء ذوى الأقدمية من شاغلى الوظائف العليا – كما كان الحال فى ظل القانون السابق – وبالتالى يكمن علاج مشكلات الإدارة فى شركات قطاع الأعمال العام فى حسن اختيار القيادات الجديدة وتحوى

الدقة فى هذا الاختيار بمعيار وحيد هو سابقة الأعمال والكفاءة والخبرة والقدرة على اتخاذ القرارات غير التقليدية بما يتناسب مع طبيعة نشاط الشركة المطلوب إدارتها وذلك دون نظر إلى الأقدمية ودون محاباة أو خواطر أو محسوبية أو تبادل المنافع التى هى آفة الإدارة فى مصر .

بالنسبة إلى التأسيس : فإن الجهات المشرفة على شركات القطاع العام صارت تأخذ شكل الشركات المساهمة القابضة ، ويصدر بتأسيسها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالقطاع العام ، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص وتقيد فى السجل التجارى شأنها أى وحدة اقتصادية أخرى تمارس نشاطا تجاريا ، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل . ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركزها الرئيسى ومدتها والغرض من إنشائها ورأس مالها كأى شركة مساهمة أخرى وينشر هذا القرار مع نظامها الأساسى على نفقتها فى الوقائع المصرية . ولم يعد لها أى مظهر من مظاهر السلطة العامة ومن ثم بعدت كلية عن أن تكون وحدة فى الجهاز الإدارى للدولة .

ومن أولى مهام الشركات القابضة تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو أصول مالية أخرى . كذلك لها الحق فى تأسيس شركات مساهمة سواء بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد وكذلك شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأس مالها .

ويتضح مما سبق الاتجاه إلى البعد بالجهات المشرفة على شركات القطاع العام عن نطاق القانون العام وإدخالها فى حظيرة القانون الخاص . ولا يخفى ما يترتب على ذلك من آثار قانونية تنعكس بدورها على أداء تلك الجهات وكفاءتها .

وفى القانون الجديد أيضا يصدر بتأسيس الشركات التابعة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة ولكن دون موافقة من رئيس مجلس الوزراء اختصارا لإحدى الخطوات الحكومية فى تأسيس الشركات التابعة . وينشر أيضا قرار التأسيس مرفقا به النظام الأساسى على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية وتقيد الشركة بالسجل التجارى .

ب. بالنسبة لتشكيل مجلس الإدارة : يشكل مجلس إدارة الشركة القابضة بقرار من جمعيتها العامة بناء على اقتراح رئيس الجمعية وهو الوزير المختص . وتكون مدة مجلس الإدارة ٣ سنوات قابلة للتجديد على ضوء أداء المجلس ، ويتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن ٧ ولا يزيد على ١١ عضوا . ويشكل من رئيس متفرغ للإدارة وعدد من الأعضاء لا يقل عن ٥ يختارون من ذوى الخبرة فى النواحى الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وإدارة الأعمال ، وممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس إدارة الاتحاد . ولا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من العاملين فى الشركة بل هم وكلاء عن أصحاب رأس المال فى إدارتها .

ويتضح من ذلك أن القانون الجديد قد حرم رؤساء مجالس إدارة الشركات التابعة من الاشتراك فى عضوية مجلس إدارة الشركة القابضة وذلك وضعا للأمور فى نصابها الصحيح ، إذ أنه إذا كان ثمة إشراف ورقابة من مجلس إدارة الشركة القابضة على الشركات التابعة فليس من المستساغ أن يشارك فى هذه الرقابة رؤساء مجالس إدارة الشركات محل الرقابة . كما يتضح أيضا أن القانون الجديد قد نص صراحة على عدم اعتبار رئيس وأعضاء المجلس من العاملين فى الشركة حتى لا تكون لهم أى حصانة طبقا لقوانين العمل أو لوائح أنظمة العاملين تعصمهم من العزل أو التنحية باعتبار أنهم فى حقيقة الواقع والقانون وكلاء عن أصحاب رأس المال فى إدارة الشركة رجوعا إلى الأصل العام المقرر فى القانون التجارى والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن

التكييف القانونى السليم لصفة رئيس مجلس الإدارة وأعضاءه . غير أنه من جهة أخرى يتضح أن القانون الجديد لم يأت بنص مماثل فى الشركة التابعة مبينا لاختصاصات مجلس إدارتها ، إذ الأولى بالتفضيل فى ذلك الشركة التابعة باعتبارها الشركة التى تقوم بالنشاط الاقتصادى بينما الشركة القابضة تدير محفظة الأوراق المالية دون الممارسة الفعلية لأى نشاط اقتصادى أو تجارى . كما كان من الملائم أن يأتى المشرع ببيان لاختصاصات الشركة التابعة كمؤشر ومعيار استرشادى لما يجب أن يقوم به مجلس الإدارة من مهام وأن يحققه من أغراض إذ على ضوء ذلك سوف تكون محاسبة المجلس والتى قد تنتهى إلى تنحيته وعزله إذا ثبت تقصيره فى أداء مهامه .

هذا ويتكون مجلس إدارة الشركة التابعة المملوكة بالكامل للقطاع العام من رئيس غير متفرغ تعينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة ومن أعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس إدارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة ويكون عددهم نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة ومن عدد آخر مساو لهم يتم انتخابهم من العاملين بالشركة ورئيس اللجنة النقابية بدون أن يكون له صوت معدود فى المداولات . ويختار مجلس إدارة الشركة القابضة من بين الأعضاء ذوى الخبرة الممثلين للجهات المساهمة فى الشركة عضوا منتدبا أو أكثر يتفرغ للإدارة كما يجوز للمجلس المذكور أن يعهد إلى رئيس مجلس إدارة الشركة التابعة بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للإدارة ، وبالتالى فإن الأعضاء المختارين لم يعودوا من شاغلى الوظائف العليا فى الشركة بل أصبحوا كلهم من ذوى الخبرة والكفاءة كما أصبح صوتهم معدودا فى المداولات وهو ما ينم على اتجاه القانون الجديد إلى تغليب عنصر الخبرة والكفاءة على عنصر الأقدمية .

أما الشركات التابعة التى يشارك فيها القطاع الخاص فيتبع فى تشكيل مجلس إدارتها ذات الإسلوب السابق بفارق أن رئيس مجلس الإدارة لا تعينه الجمعية العامة للشركة وإنما يعين رئيس هذه الجمعية الذى هو رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة ، وبفارق آخر هو أن الأعضاء غير المتفرغين من ذوى الخبرة يتوزعون بين الجهات العامة المساهمة فى الشركة وبين القطاع الخاص كلا بنسبة ملكيته فى رأس مال الشركة .

ويضاف إلى الأعضاء غير المتفرغين من ذوى الخبرة عدد مساوى له يتم انتخابهم من العاملين بالشركة ، ورئيس اللجنة النقابية دون أن يكون له صوت معدود فى المداولات .

ت. أما بالنسبة لتشكيل الجمعية العامة : تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة من الوزير المختص رئيسا وتضم الجمعية العامة فى عضويتها أعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الأنشطة التى تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن ١٢ ولا يزيد على ١٤ عضوا من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ويصدر باختيار هؤلاء الأعضاء قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة ومراقبوا الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود فى المداولات .

أما الشركات التابعة فتكون الجمعية العامة للشركة المملوكة بالكامل للقطاع العام برئاسة رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة وعضوية أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة التابعة وأعضاء من ذوى الخبرة لا يزيد عددهم عن ٤ تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وعضوين آخرين تختارهما اللجنة النقابية . أما الشركة التى يساهم فيها القطاع الخاص مع القطاع العام فتكون جمعيتها العامة من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة

القابضة التى تتبعها الشركة ومن المساهمين من القطاع الخاص ، وذلـــك دون أن يشترك في عضوية الجمعية العامة الأعضاء من ذوى الخبرة أو العضـــوان الممثلان للجنة النقابية كما هو الحال فى الشركات المملوكة بالكـــامل للقطـــاع العام . وفى كلا النوعين من الشركات يحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبوا الحسابات مـــن الجـــهاز المركـــزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود في المداولات . وهنا يلاحـــظ أن المشاركة الحكومية فى تشكيل الجمعية العامة للشركات التى يساهم فيها القطاع الخاص أقل وطأة من الشركات الأولى مما يترك مزيدا من حريـــــة الحركـــة والمنافسة والرقابة واتخاذ القرارات للمساهمين من القطاع الخاص .

٢ – كذلك فقد أجاز القانون الجديد جواز التصرف فى الأسهم المملوكـــة للقطـــاع العام حتى ولو أدى التصرف إلى انخفاض نسبة الملكية العامة فى شركات القطاع العام عن ٥١ % وبهذا وضع القانون الجديد الأسس الرئيسية والدعـــائم القويـــة لإصلاح القطاع العام فى مصر ، بل لا نكون مغالين إذا قلنا أنه بدون هذه الأحكام يفقد القانون الجديد أحد مقوماتـــه الهامـــة لاعتبـــاره أداة مـــن أدوات الإصـــلاح الاقتصادى الذى ترمى إليه الحكومة والذى يعتبر ذلك القانون الجديـــــد جـــزء لا يتجزأ من منظومته فى الإصلاح . ذلك أن هذا القانون وقد تضمن هذه الأحكـــــام وهذه الإجازة يمكن اعتباره بحق مدخلا للبدء فى تنفيذ سياسة التخصيصية ، إذ لـــم يعد هناك حظر تشريعى على بيع الأسهم المملوكة للقطاع العام كما كـــان الحـــال طوال الثلاثين سنة السابقة وبالتالى تستطيع الحكومة أن تخفف من أعباء الشركات الخاسرة أو المتعثرة بأن تبيعها كلية إلى القطاع الخاص كما تستطيع أن تبقى علـــى الشركة كشركة قطاع عام مع جذب بعض استثمارات القطاع الخاص إليـــها فـــى حدود نسبة ال ٤٩ % المسموح بها للقطاع الخاص وذلك بغية إصلاح الخلل فـــى هيكلها التمويلى أو فتح الباب لمشاركة القطاع الخاص فى إدارة الشركة أو إيجـــاد أسواق جديدة أو تكنولوجيا حديثة لها أو غير ذلك من مقومات النجاح .

لقد كان أهم عيوب القانون السابق رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بـل لعلـه أكـبر العيوب الأساسية فيه هو نصه على أنه لا يجوز للأشـخاص العـام والشـركات وبنوك القطاع العام أن تتصرف فى أسهم القطاع العام المملوكة لها إلا فيما بينها ، وفى حالة التصرف فى الأسهم يجب ألا تتأثر نسبة ملكية رأس المال العـام فـى الشركة ، مما ترتب على هذا الحظر أن تجمدت ملكية أسهم القطاع العام وحرمت كثير من الشركات من إمكانية التصرف فى بعض أسهمهما للقطاع الخاص رغـم أن هذا التصرف قد يكون مرغوبا فيه بل ومطلوبا كوسيلة ملحة لإصلاح الـهياكل التمويلية لبعض شركات القطاع العام المتعثرة وذلك عن طريق ضخ أموال جديـدة فى الشركة فيما لو كان قد أجيز لها بيع أسهمها للقطاع الخاص فى حدود نسـبة ال ٤٩ % المسموح بها لهذا القطاع للمحافظة على استمرارية الشركة كشركة قطـاع عام .

وفى هذا الخصوص فإنه يشترط لجذب استثمارات القطاع الخـاص إلـى شركات القطاع العام وجوب توافر بعض الشروط يقع على رأسها الشروط التالية:

أ. اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح الهيكل التمويلى للشركة التى تطرح بعض أسهمها للقطاع الخاص ، إذ قد لا يقبل القطاع الخاص فى الدخول فى شـركات متقلة بالديون ومختلة تمويليا .

ب. تقويم الأسهم المعروضة للبيع ضمن التقويم العام لأسهم الشـركة تقويمـا حقيقيا يعكس القيمة السوقية لأصول الشركة والقيمة الحقيقية لكافة خصومـها وبالتالى التحديد الصحيح لحقوق المساهمين .

ت. أن يكون للقطاع الخاص الراغب فى الشراء مدخل حقيقـى إلـى فحـص ميزانيات الشركة فى السنوات السابقة على الأقل لثلاث سنوات للتعرف علـى مركز الشركة المالى والاحتمالات المستقبلية للمكسب والخسارة .

٣ - كذلك فقد نص القانون الجديد - سواء فى النصوص التى وردت فى شأن الشركات القابضة أو فى شأن الشركات التابعة - أنه لم تعد ثمة خصومات أو نسب إجبارية تخصم من الأرباح - كما كان الحال فى القانون السابق - . كما لم تعد شركات القطاع العام مصادر تمويل النفقات الاجتماعية للدولة أو مؤسسات اجتماعية للعاملين فى الشركات الخاسرة إذ قرر القانون الجديد المساواة فى نظام توزيع الأرباح بين العاملين فى شركات قطاع الأعمال العام والعاملين فى شركات القطاع الخاص وذلك بافتراض أن الشركة قد حققت ربحا فعليا قابلا للتوزيع وليس خسارة أيا كانت مبرراتها . كما أن القانون الجديد قد رفع الحد الأقصى السنوى للأرباح بأن جعله ما يساوى مرتب سنة بعد أن كان أقل من ذلك فى القانون السابق . ومن شأن هذا النظام الجديد لتوزيع الأرباح أن يمكن شركات قطاع الأعمال العام من تدبير مواردها المالية ذاتيا دون اللجوء إلى الخزانة العامة كما كان الحال فى السابق ، كما أن من شأن هذا النظام أن يحفز العاملين على زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته توصلا إلى تحقيق أرباح حقيقية ثم زيادتها وهو ما سوف ينعكس بالتالى على نصيبهم ، هذا فضلا عن ارتفاع العائد الاقتصادى بدلا من العائد المتدنى قبل تطبيق هذا القانون مما ينعكس بأثره الإيجابى على الأداء الاقتصادى للقطاع العام والاقتصاد القومى .

وقد اختلفت نظرة القانون الجديد كلية عن نظرة القانون القديم فيما يتعلق بتوزيع الأرباح ونظامه وذلك من منطلق الفلسفة الجديدة باعتبار أن شركات القطاع العام هى وحدات اقتصادية مستقلة بذاتها تعمل وفق آليات السوق ومعتمدة على الذات فى تدبير مواردها المالية . وفي ضوء ذلك فلقد استعار المشروع فى القانون الجديد أحكام توزيع الأرباح في القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية وهى المطبقة أيضا على شركات قانون الاستثمار إذ نص القانون الجديد على أن تحدد الأرباح الصافية للشركة القابضة ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ويؤول نصيب الدولة فى هذه الأرباح إلى الخزانة العامة . كما نص القانون بالنسبة للشركات التابعة على أن

يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الأرباح التى يتقرر توزيعها تحدده الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠ % من الأرباح ، ولا يجوز أن يزيد ما يصرف لهم نقدا من هذه الأرباح عن مجمع أجورهم السنوية الأساسية . وقد أوردت اللائحة التنفيذية أحكاما تفصيلية فى الشركات القابضة – دون التابعة – لتحديد الأرباح الصافية ، والاحتياطى القانونى ، والاحتياطى النظامى ، والاحتياطيات الأخرى ، والأرباح القابلة للتوزيع ، ونصيب العاملين من هذه الأرباح ، وتخصيص جزء من الاحتياطى النظامى لتصحيح مسار الشركات التابعة ، وأحوال عدم توزيع أرباح وذلك استرشادا بالأحكام المماثلة فى اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وذلك على النحو التالى :

أ. الأرباح الصافية : وهى الأرباح الناتجة عن حصة الشركة فى أرباح الشركات التابعة لها أو غيرها أو من العمليات التى باشرتها الشركة بنفسها وذلك بعض خصم المصروفات اللازمة لتحقيق هذه الأرباح وبعد تجنيب جميع الإهلاكات والمخصصات التى تقضى الأصول المحاسبية بحسابها .

ب. الاحتياطى القانونى : وهى تجنيب جزء من عشرين على الأقل من الأرباح الصافية . ويجوز للجمعية العامة وقف تجنيب هذا الاحتياطى إذ بلغ ما يساوى رأس المال المصدر ، ويجوز استخدامه فى تغطية خسائر الشركة وفى زيادة رأس المال .

ت. الاحتياطى النظامى : وهى تجنيب نسبة من الأرباح الصافية بحد أقصى ١٠ % بالنسبة للشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها و ٢٠ % بالنسبة لغيرها من الشركات وذلك للأغراض التى يحددها النظام وإذا لم يكن هذا الاحتياطى مخصصا لأغراض معينة جاز للجمعية العامة العادية بناء على اقتراح من مجلس الإدارة مشفوعا بتقرير من مراقب الحسابات أن تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة أو المساهمين .

ث. الاحتياطيات الأخرى : يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة أن تقرر احتياطيات أخرى بما لا يتجاوز ١٠ % من المتبقى من الأرباح الصافية بعد تجنيب الاحتياطى القانونى والنظامى وتخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعامل كحصة أولى نسبة لا تزيد على ٥ % لمكافأة أعضاء مجلس الإدارة .

ج. الأرباح القابلة للتوزيع : وهى الأرباح الصافية مستنزلا منها ما يكون قد لحق برأس مال الشركة من خسائر فى سنوات سابقة وبعد تجنيب الاحتياطى القانونى والنظامى . ويجوز للجمعية العامة أن تقرر توزيع كل أو بعض الاحتياطيات التى تملك التصرف فيها بموجب نصوص القانون أو اللائحة أو النظام ويجب أن يتضمن قرار الجمعية فى هذا الشأن بيانا بأوضاع المال الاحتياطى الذى يجرى التوزيع منه .

ح. نظام توزيع الأرباح القابلة للتوزيع : تحدد الجمعية العامة بعد إقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر الأرباح القابلة للتوزيع وتعلن ما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الإدارة فيها وذلك بمراعاة التالى :

- لا يقل نصيب العاملين بالشركة فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى تزاول النشاط بنفسها عن ١٠ % . ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقدا عن مجموع أجورهم الأساسية السنوية ، ويجنب ما يزيد على ذلك فى حساب خاص لإنشاء مشروعات إسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم وفقا لما تقرره الجمعية العمومية للشركة .

- ألا يزيد نصيب العاملين فى الأرباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها على مجموع أجورهم الأساسية .

• ألا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بنسبة معينة فى الأرباح أكثر من ٥ % من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ % من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى . ويراعى فى تحديد ما يصرف من مكافئات لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة الجهود التى بذلوها لزيادة إنتاج الشركة عن السنة المالية السابقة وتخفيض خسائر الشركات التابعة لها .

خ. تمويل برامج تصحيح مسار الشركات التابعة : يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة تخصيص نسبة من الاحتياطى النظامى والاحتياطيات الأخرى لتمويل البرامج المالية التى تكفل تصحيح مسار الشركات التابعة وذلك وفقا للقواعد وبالشروط والأوضاع التى تحددها الجمعية العامة .

د. أحوال عدم توزيع أرباح : أجازت اللائحة للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة وفى ضوء تقرير مراقب الحسابات عدم توزيع الأرباح إذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة على مركزها المالى ، وذلك دون الإخلال بتخصيص ربح لا يقل عن ٥% من رأس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة .

ذ. عدم جواز توزيع الأرباح المحققة نتيجة بيع أصل من أصول الشركة أو التعويض عنه : حظرت اللائحة على الشركة القابضة توزيع الأرباح التى تحققها الشركة نتيجة التصرف فى أصل من أصولها الثابتة أو التعويض عنه بل تكون الشركة من هذه الأرباح احتياطى يخصص لإعادة أصول الشركة إلى ما كانت عليه أو شراء أصول ثابتة جديدة أو لسداد ديون الشركة ، كما يسرى هذا الحكم كذلك فى حالة إعادة تقويم أصول الشركة .

ر. أيلولة الربح المتبقى إلى المساهمين : وأخيرا نصت اللائحة على أن يـــوزع الربح المتبقى من الربح القابل للتوزيع على الدولة وعلى غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة المساهمة فى رأس مال الشركة .

هذه هى النصوص التى أوردتها اللائحة التنفيذية للقانون الجديد تفصيلا فى شأن الشركات القابضة . أما بالنسبة للشركات التابعة فقد جاءت اللائحـــة بمــادة وحيدة فى شأنها هى المادة (٧٥) التى نصت على أن تسرى فى شـــأن الأربــاح القابلة للتوزيع فى الشركات التابعة وقواعد توزيعها أحكام المــادتين (٣٨) و (٣٩) و (أولا وثالثا من المادة ٤٠) والمادة (٤٣) من اللائحة .

وفى هذا الخصوص يلاحظ أن التنظيم التشريعى للأحكام المتقدمة فى شـأن الاحتياطيات والأرباح وكيفية توزيعها قد أوردتها اللائحة بتفصيل فى الشـــركات القابضة مع أن هذه الشركات الأصل فيها أنها لا تباشر أية أنشطة اقتصاديـــة أو مالية أو تجارية بنفسها وإنما هذه المباشرة قد تكــون علــى سـبيل الاسـتثناء لا الأصل، إذ اختصاصها الأصيل هو تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة، وعلى العكس الشركات التابعة التى هى أصلا الوحدات الاقتصادية التــى تباشـر النشاط والتى تضم العدد الأكبر من العمال ، ومن ثم فقد كانت الملائمة التشـريعية وأصول الصياغة تقضى بأن تأتى هذه الأحكام التفصيلية فى شأن الشركات التابعة ثم تكون الإحالة إليها أو إلى ما يتـــلاءم منـــها مـــع طبيعـــة الشـركة القابضـــة واختصاصها بنص يأتى فى شأن الشركة القابضة إلا إن اللائحة اتبعت العكـــس . وفضلا عن ذلك فإن المادة (٧٥) المشار إليها قد اقتصرت فى إحالتها إلى مـــواد الشركة القابضة على بعض المواد دون البعض الآخر رغم أهميتها ، فـــهى قـــد أحالت إلى المادة (٣٨) الخاصة بتحديد الأرباح القابلة للتوزيع وإلى المـــادة (٣٩) الخاصة بعدم جواز توزيع الأرباح الناتجة عن بيع أصول الشركة وإلى (أولا مـــن المادة ٤٠) الخاصة بتحديد نصيب العاملين فى الأرباح وإلى (ثالثا من المـــادة ٤٠) الخاصة بتحديد مكافأة مجلس الإدارة وإلى المادة (٤٣) الخاصة بعـــدم توزيـــع

أرباح ، إلا أنها لم تحل إلى المادة (٣٤) التى تحدد الأرباح الصافية واكتفت فى هذا الشأن بالمادة (٣٢) من القانون ، ولم تحل إلى المادة (٣٥) الخاصة بتكوين احتياطى قانونى للشركة ، ولم تحل إلى المادة (٣٦) الخاصة بتكوين احتياطى نظامى للشركة والمادة (٣٧) الخاصة بتكوين احتياطيات أخرى وذلك رغم كون هذه المواد أكثر أهمية ولزوما إلى الشركات التابعة عنها فى الشركات القابضة . وعموما يمكن معالجة هذا الخلل التشريعى فى شأن الشركات التابعة وذلك باللجوء إلى أحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باعتباره الشريعة العامة التى تحكم هذه الشركات وكذلك الشركات القابضة وذلك عند عدم ورود نص خاص فى شأنها فى القانون المنظم لها أو فى لائحته التنفيذية ، وذلك نزولا على صريح الإحالة الواردة فى المادة الأولى من قانون إصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

٤ - كذلك قضى القانون الجديد لقطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على معظم العيوب التى كانت تلازم القانون السابق رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وذلك على النحو التالى :

أ. كان القانون السابق ينص على انه لا يجوز إشهار إفلاس الشركات الخاضعة له ، ومن ثم كانت هذه الشركات تتمتع بحصانة قانونية تعصمها من إشهار الإفلاس ، وهى ميزة لا مبرر لها على شركات القطاع الخاص كما أن ذلك يتنافى مع أبسط قواعد الإدارة الاقتصادية السليمة لأى وحدة اقتصادية المفروض فيها أن يكون هدفها الرئيسى تحقيق الربح لا الخسارة . وقد خلا القانون الجديد من هذا النص المعيب بل نص على العكس من ذلك على أنه إذا بلغت خسائر الشركة القابضة أو التابعة نصف راس المال المصدر وجب على مجلس الإدارة أن يبادر بدعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر فى حل الشركة أو استمرارها . ويعتبر ذلك عودة إلى وضع الأمور فى نصيبها الصحيح . وفى هذه الحالة يمكن أن تحل الشركة أو يرفع الدائنون عليها دعوة

إشهار إفلاس خدمة لديونهم ، أو أن تستمر الشركة في النشاط إذا اقتنع المساهمون بزيادة رأس مالها بأسهم جديدة أو بتحويل الاحتياطيات إلى زيادة رأس المال أو بإقراض الشركة قروضا حسنة حتى تنهض من كبوتها .

ب. كانت شركات القطاع العام في ظل القانون السابق تستطيع أن تقترض من القطاع المصرفي وعلى الأخص من البنوك الأربعة المملوكة للدولة وذلك بضمان الهيئة العامة التي تشرف عليها ولكنها لم تكن تسدد ما على الشركة من قروض إذا ما توقفت هذه عن الدفع ولجأ البنك المقرض إلى الرجوع على الهيئة الضامنة ، وهذا يتعارض مع ابسط قواعد الضمان ويؤدي إلى أن تصبح القروض الممنوحة للشركات عارية من أي كفالة أو ضمان مما أدى إلى تضخم السحب على المكشوف . كذلك كان القانون السابق يجيز للهيئة العامة إقراض الشركات التي تشرف عليها وهي قروض في اغلب الأحيان غير مستردة . كما كان هذا القانون ينص على أنه من بين مكونات رأس مال هيئة القطاع العام الأموال التي تخصصها لها الدولة وأن من بين موارد الهيئة ما تخصص لها الدولة من اعتمادات كأن الهيئة مصلحة حكومية وإن كانت ذات استقلال مالي وإداري . وقد كلف ذلك الحكومة أعباء ضخمة ورهيبة .

وقد عالج القانون الجديد كل أو معظم ذلك هو ولائحته التنفيذية ، فلم تعد الدولة ملزمة بأن تخصص للشركة القابضة أية أموال أو اعتمادات وإنما الشركة هي وشأنها في إدارة محفظة الأوراق المالية المملوكة لها وفقا للأسس الاقتصادية والتمويلية السليمة ويؤول إليها صافي الأرباح التي تغلها الأسهم والأصول الأخرى التي تتضمنها تلك المحفظة . كما لم يعد للشركات التابعة أن تقترض من الشركة القابضة . وكذلك لم يعد في مكنة هذه الأخيرة أن تضمن الشركة التابعة فيما تعقده من قروض وإنما ترك القانون الشركة التابعة لكي تخضع لقواعد الائتمان العادية والتي تطبقها البنوك المختلفة على جميع عملائها . وكل ما تستطيع الشركة القابضة في هذا الصدد أن تقرر جمعيتها

العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة تخصيص نسبة من الاحتياطى النظامى والاحتياطيات الأخرى لتمويل البرامج المالية التى تكفل تصحيح مسار الشركات التابعة المتعثرة وذلك وفقا للقواعد والشروط والأوضاع التى تحددها الجمعية العامة . كما تستطيع الشركة القابضة أن تستصدر قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة التابعة فى ضوء تقرير مراقب الحسابات باحتجاز الأرباح وعدم توزيعها إذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة أو المحافظة على مركزها المالى وذلك دون الإخلال بربح لا يقل عن ٥ % منم راس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الإدارة . يضاف إلى ذلك أن القانون الجديد قد أجاز للشركات القابضة أن تصدر صكوك تمويل وسندات كأحد مكونات محفظة الأوراق المالية القابضة ، ويمكن تطبيق ذلك على الشركات التابعة من الناحية القانونية .

ت. كانت شركات القطاع العام فى ظل القانون السابق لا تتمتع بالمعاملة الجمركية التى تتمتع بها شركات القطاع الخاص ، وقد جاء القانون الجديد ليسوى فى المعاملة الجمركية بين شركات قطاع الأعمال العام وشركات القطاع الخاص إذ نص على انه لا يحوز حرمان الشركات الخاضعة له من أية مزايا أو تحمليها بأية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين الشركات المساهمة الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ التى تعمل ذات النشاط . وبمقتضى هذا النص فإن شركات قطاع الأعمال العام أصبحت تتمتع بفئة الضريبة الجمركية الموحدة المنصوص عليها فى القانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ بالنسبة للآلات والمعدات والأجهزة اللازمة لإنشاء مشروعاتها كما أضحت تتمتع كذلك بكافة الإعفاءات والمزايا الضريبية المقررة فى قانون ضريبة الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ لشركات القطاع الخاص وذلك تمكينا لشركات القطاع العام من أن تدخل حلبة المنافسة مع شركات القطاع الخاص على قدم المساواة .

ث. كان القانون السابق يخول مجلس إدارة الهيئة العامة فـــى إقــرار الخطــط والأهداف العامة لكل شركة ولمجموعة الشركات التى تشرف عليـــها الهيئـــة العامة طبقا للسياسة العامة للدولة وفـــى إطـــار خطـــة التنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعية للدولة ، وهو ما كان يتفق مع أسلوب التخطيط المركزى للدولـــة . أما وقد تغير هذا الإسلوب إلى اسلوب التخطيط التأشيرى فلم يخـــول القـــانون الجديد لمجلس إدارة الشركة القابضة اختصاصا مماثلا بل أطلق حرية مجلـــس إدارة الشركة القابضة وكذلك مجلس إدارة الشركة التابعة من عقالها وصـــــار لهذا المجلس الحرية فى أن يضع الخطط والسياسات الكفيلة بتحقيق أغـــراض الشركة طبقا لنظام السوق وآلياته ووفقا للأسس الاقتصادية السليمة وبحســـب مقتضيات طبيعة نشاط الشركة .

ج. وفيما يتعلق بأعمال الإحلال والتجديد والهيكل التنظيمى والـــهيكل الوظيفـــى والبدلات والمزايا العينية ، فقد وضع لها القانون السابق قيودا رئاســـية علـــى ممارسة مجلس الإدارة لها ، إذ نص على أنه فيما يتعلـــق بـــإجراء عمليـــات الإحلال والتجديد أن يشترط بأن يكون ذلك فى إطار الخطة المقررة من مجلس إدارة الهيئة التي تشرف على الشركة والمعتمدة من الجمعية العامـــة للشـــركة وبما يتفق مع الخطة العامة للدولة . وفيما يتعلق بوضـــع الـــهيكل التنظيمـــى والهيكل الوظيفى للشركة شرطت ذلك بأن يكون فى ضوء الضوابـــط التـــى يضعها مجلس إدارة الهيئة وعلى أن يتم اعتماد ما يتعلق بالوظائف العليا مـــن الوزير المختص . وفيما يتعلق بتقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضـــات شرطت ذلك بأن يكون طبقا للقواعد العامة التى يضعها رئيس مجلس الـــوزراء وعلى أن يعتمد قرار مجلس إدارة الشركة فى هذا الشأن من الوزير المختص.

ولم يورد القانون الجديد أحكاما مقيدة لسلطة مجلس الإدارة فـــى الأمـــور السابقة مثلما كان يفعل القانون السابق بل على العكس من ذلك فقـــد قـــررت اللائحة التنفيذية للقانون الجديد لعضـــو مجلـــس الإدارة المنتـــدب مراجعـــة

الدراسات التى تعد من المشروعات الاستثمارية اللازمة للإحلال والتجديد والتوسع ، والحق فى منح المكافآت الخاصة عن الأعمال المتميزة التى قام بها معاونوه من شاغلى الوظائف المختلفة طبقا للوائح والنظم المعمول بها فى الشركة وفى حدود الاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض وذلك دون الاعتماد على أية سلطة أعلى . أما فيما يتعلق باللوائح الخاصة بنظام العاملين فلم يشترط القانون الجديد أن تكون هذه اللوائح فى ضوء الضوابط التى يضعها مجلس إدارة الشركة القابضة إنما خول القانون الجديد الشركة أى مجلس إدارتها الحق فى أن يضع تلك اللوائح بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة ، وكل ما اشترطه فى هذا الشأن أن يراعى مجلس الإدارة عند وضع هذه اللوائح الضوابط التى أوردها هذا القانون (المادة ٤٣) وأن تعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص .

ح. كان العاملون فى هيئات وشركات القطاع العام يخضعون لنظام وظيفى موحد فى القانون السابق وهو نظام العاملين المنصوص عليه فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٧ بغض النظر عن طبيعة النشاط الذى تمارسه الشركة والمهام الموكولة للهيئة المشرفة عليها ، وهكذا فالكل سواء فى هذا التنميط ، وذلك باستثناء القطاع المصرفى وقطاع التأمين والهيئة العامة لقناة السويس حيث أن هذه القطاعات الأخيرة لها أنظمتها الخاصة للعاملين بما يتفق وطبيعة نشاطها .

أما فى القانون الجديد فقد نص على أن تضع الشركة القابضة أو التابعة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها وتتضمن هذه اللوائح على الأخص نظام الأجور والعلاوات والبدلات والأجازات طبقا للتنظيم الخاص بكل شركة وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص ، وعلى أن يراعى فى وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين ما يلى:

- أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمي وجدول للوظائف بما يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها .
- التزام نظام الأجور بالحد الأدنى المقرر قانونا .
- ربط الأجور ونظام الحوافز والبدلات والمكافآت وسائر التعويضات والمزايا المالية للعاملين فى ضوء ما تحققه الشركة من إنتاج أو رقم أعمال وما تحققه من أرباح .

خ. كان القانون السابق ينص فى المادة (٢٤) منه على أنه لا يجوز إنشاء حصص تأسيس ولا منح مزايا خاصة للمؤسسين أو لغيرهم ، كما لا يجوز إصدار أسهم تعطى أصحابها امتياز من أى نوع كان . وكان ذلك طبيعيا حيث أن شركات القطاع العام فى الأغلب الأعم مملوكة بالكامل للدولة وبالتالى فلم تكن الدولة بحاجة إلى أن تقرر لنفسها حصص تأسيس أو إصدار اسهم ممتازة تخولها أفضلية خاصة فى توزيع الأرباح أو فائض التصفية .

ولم يورد القانون الجديد نصا مانعا مماثلا لنص المادة (٢٤) من القانون السابق ، وبالتالى يجوز لشركات قطاع الأعمال العام أن تصدر حصص تأسيس أو حصص أرباح ، وإذا ما قررت ذلك فيجب أن يتضمن نظام الشركة بيانا بمقابل تلك الحصص والحقوق المتعلقة بها بشرط ألا يتجاوز ما يخصص لها من أرباح الشركة الصافية ١٠% من هذه الأرباح بعد حجز الاحتياطى القانونى ووفاء ٥% على الأقل لربح رأس المال ، كما لا يكون لأصحاب الحصص أى نصيب فى فائض التصفية باعتبارهم لم يشاركوا فى رأس المال، كما لا يجوز لهم أن يشاركوا فى إدارة الشركة أو أن يزاحموا المساهمين الأصلاء فى فائض التصفية عند حل الشركة وتصفيتها . كذلك فإنه – طبقا للقانون الجديد – يجوز لشركات قطاع الأعمال العام إصدار أسهم ممتازة وذلك بأن ينص نظام الشركة على تقرير بعض الامتيازات لبعض أنواع الأسهم وذلك فى التصويت أو الأرباح أو ناتج التصفية وبشرط أن تتساوى الأسهم من

نفس النوع فى الحقوق أو القيود ، ولا يجوز تعديل الحقوق أو المميزات أو القيود المتعلقة بنوع من الأسهم إلا بقرار من الجمعية العامة غير العادية وبموافقة ثلثى حاملى نوع الأسهم الذى يتعلق التعديل به . وفى جميع الأحوال يجب أن يتضمن نظام الشركة عند التأسيس شروط وقواعد الأسهم الممتازة ولا يجوز زيادة رأس مال الشركة بأسهم ممتازة إلا إذا كان نظام الشركة يرخص بذلك ابتداء وبعد موافقة الجمعية العامة غير العادية بناء على اقتراح الإدارة وتقرير مراقب الحسابات فى شأن الأسباب المبررة لذلك .

٥ - وختاما نخلص من العرض السابق بحقيقة أن القانون الجديد لشركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١ ولائحته التنفيذية قد قضيا على الكثير من عيوب هذا القطاع ومعوقاته التى تضمنتها الكثير من نصوص القانون السابق رقم ٩٧ لعام ١٩٨٣ . كذلك فإن إصلاح هذا القانون للشركات التابعة لقطاع الأعمال العام مرهون بالنجاح فى تنفيذ سياسة التخصيصية التى هى العمود الفقرى للقانون الجديد وعلامة من علامات التحول الاقتصادى فى مصر نحو نظام الحرية الاقتصادية واقتصاد السوق وآلياته . وعن طريق هذا القانون يمكن التخلص من الوحدات الخاسرة بتصفيتها بل والتخلص من الوحدات الناجحة غير الاستراتيجية بنقل ملكيتها كليا أو جزئيا إلى القطاع الخاص تعميما لتوسيع قاعدة الملكية كما يهدف الإصلاح الاقتصادى فى مصر .

يبقى بعد ذلك كيفية التطبيق والتنفيذ الكفء للقانون الجديد ولائحته التنفيذية وحسن اختيار القيادات المتحررة القادرة حقا - وليست القيادات الحزبية والشخصية غير الكفئه - على اتخاذ القرار دون الاعتماد على توجيهات من سلطات عليا ما دامت تعمل فى حدود القانون واللائحة وضرورة الفصل بين الملكية والإدارة حقيقة لا قولا وابتعاد الحكومة عن الإدارة حقا وإلا انقلبت تطبيقات القانون الجديد ولائحته التنفيذية فى نهاية المطاف إلى الشكل لا الفعل .

وفى هذا الخصوص يجب ألا ننسى أن نظام الشركات القابضة ليست صيغة جديدة على القطاع العام في مصر ، والواقع أنها الصيغة التى طبقت فى نهاية الخمسينات عندما أنشئت المؤسسة الاقتصادية لكى تكون الشركة القابضة للشركات الإنجليزية والفرنسية التى أممت فى أعقاب الاعتداء الثلاثى على مصر. وبعد ذلك أنشئت مؤسسة مصر لكى تكون الشركة القابضة لشركات بنك مصر بعد تأميمها . ثم جاءت مؤسسة النصر لكى تكون الشركة القابضة للشركات التى أنشئت فى إطار الخطة الخمسية فى أوائل الستينات . غير أنه سرعان ما تبين أن هذه الصيغة غير صالحة لإدارة القطاع العام على أثر التأميمات الكبرى عام ١٩٦١ ، بسبب عجز هذه الشركات عن الإدارة السليمة للوحدات الإنتاجية التابعة لها ، ذلك أن كل شركة قابضة كانت مسئولة عن وحدات إنتاجية من قطاعات مختلفة . المؤسسة الاقتصادية مسئولة عن بنوك وشركات نسيج وشركات أغذية وغير ذلك ، وكذلك كان شأن مؤسسة مصر ومؤسسة النصر . وقد تبين أن هذا الخلط من الوحدات الإنتاجية تصعب إدارته ومن ثم ألغيت المؤسسات الثلاث ونشأ تنظيم جديد للقطاع العام يقوم على المؤسسات النوعية حيث ينفرد كل قطاع بمؤسسة خاصة به ، غير أن التجربة أثبتت فشل هذا التنظيم بدوره . ومن ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم جديد يقوم بصفة أساسية على أساس إعطاء سلطات أوسع للوحدات الإنتاجية وإلغاء المؤسسات العامة النوعية باعتبار أنها تنطوى على تدخل بيروقراطى يعطل سير العمل فى الوحدات الإنتاجية ، غير أن هذا التنظيم لم يسلم من العيوب . وعلى ذلك صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بإعادة المؤسسات العامة ولكن بعد تغيير اسمها إلى هيئات عامة . ومن هذا الاستعراض السريع لتاريخ القطاع العام فى مصر يتبين أننا لم نقتصر فى تجربة كل التنظيمات الممكنة مرة شركات قابضة ، وثانية مؤسسات نوعية ، وثالثة شركات بدون مؤسسات ، ورابعة هيئات فوق الشركات ، وأخيرا شركات قابضة تعلو الشركات التابعة .

٢ـ المحور الثالث : حرية التجارة والتحول نحو التوجه التصديرى :

تعد مسألة تحرير التجارة الخارجية والمدفوعات الخارجية من الأمور الهامة لبرامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى .

ويعتقد البنك الدولى أن الرقابة على التجارة الخارجية وبالذات تجارة الواردات من شأنها أن تعوق المنافسة وزيادة الإنتاجية والتعرف على التكنولوجيا المتطورة ، كما أنها تؤدى إلى عزل الأسواق المحلية عن الأسواق الدولية وإلى تشويه هيكل الأسعار المحلية وتخصيص الموارد الاقتصادية .

كما يعارض البنك الدولى حماية الصناعات المحلية ويعتقد أن البلاد المنفتحة على العالم الخارجى أكثر قدرة على مواجهة مشكلاتها والتأقلم مع الصدمات الخارجية ، وأن وجود سياسة تجارية منفتحة من شأنه أن يؤدى إلى زيادة معدلات النمو والتوسع الصناعى ، كما أن الأداء الاقتصادى لتلك البلاد سيكون أفضل حينما تنخفض الرسوم الجمركية على الواردات والتخلى عن مبدأ حماية الصناعة المحلية لإتاحة الفرصة لآليات السوق والمنافسة لتأخذ مجراها .

كما ينتقد البنك الدولى الاستمرار الدائم فى سياسة التصنيع القائم على بدائل الواردات دون الدخول فى صناعات التصدير . ويرى أن الأفضل لتلك البلاد أن تحول هيكل إنتاجها نحو صناعات التصدير .

وفى هذا الخصوص تتفرع قروض البنك الدولى للتكييف الهيكلى عن مجموعة من السياسات التالية :

- تخفيض سعر الصرف للعملة المحلية .
- إلغاء القيود على المدفوعات الخارجية .
- إلغاء اتفاقيات الدفع والتجارة الثنائية .

- السماح بتمثيل الوكالات التجارية .
- إحلال الرسوم الجمركية محل القيود الكمية .
- خفض الرسوم الجمركية على الواردات .
- إلغاء المؤسسات الحكومية لتسويق الصادرات .
- التخلى عن حماية الصناعات المحلية .
- تشجيع صناعات التصدير .

ولا شك أن تحويل بنيان الإنتاج للتصدير وتنمية قطاع الصادرات يضمن من خلال ما يدره من نقد أجنبى تسديد الديون التى اقترضها البلد من الحكومات والبنوك ومن المنظمات الدولية والإقليمية . كما أن تنمية موارد النقد الأجنبى من خلال استراتيجية الإنتاج الموجه للتصدير تضمن تمويل أرباح وفوائد ودخول رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة داخل البلد إلى البلد الأم .

وفى هذا الخصوص تتكامل وصفة الصندوق مع وصفة البنك الدولى بصدد السياسات التى ينصحون بها البلد بتطبيقها مثل ضرورة الترحيب بالاستثمارات الأجنبية التى ستعمل فى قطاع التصدير وحفزها للمجىء من خلال المزايا الضريبية والحماية من التأميم والمصادرة وتوفير الحرية لها فى تحويل أرباحها للخارج والسماح لها بالمشاركة فى ملكية المشروعات المحلية مع القطاع العام أو الخاص وإتاحة إمكانية الاقتراض من سوق النقد الأجنبى . [36]

ونظرا للأهمية القصوى التى تحتلها كل من استراتيجية الإحلال محل الواردات أو ما تعرف باستراتيجية التوجه الداخلى ، واستراتيجية التوجه التصديرى أو ما تعرف باستراتيجية التوجه الخارجى فى الفكر الاقتصادى المعاصر وموقف الدول النامية منهما ، وتفضيل البنك الدولى للاستراتيجية الثانية عن الاستراتيجية الأولى ، نجد لزاما علينا أن نتسع بعض الشىء بالنسبة لهاتين الاستراتيجيتين ونعرض لهما من زاويتين :

الأولى ، وهى حدود استراتيجية الإحلال محل الواردات .
والثانية ، وهى نظرية أو فكر استراتيجية التوجه التصديرى والسياسات على المستوى المكرو – اقتصادى على الأقل المتصلة بها .

١ – حدود استراتيجية الإحلال محل الواردات :

إن البلاد النامية التى استطاعت أن تحقق معدلات نمو عالية هى البلاد التى انتهجت استراتيجية للتنمية تقوم على استغلال إمكانيات السوق العالمية أى استراتيجية التوجه التصديرى . وعلى العكس فإن البلاد التى انتهجت استراتيجية التنمية التى تقوم على استغلال أسواقها المحلية بالإحلال محل الواردات هى البلاد التى عجزت عن تحقيق مثل تلك المعدلات النامية من النمو .

الصادرات للدول الصناعية الصاعدة
مقارنة بالصادرات المصرية فى بداية الستينيات
مقومة بالدولار الأمريكى

مسلسل	البلد	عدد السكان (بالمليون)	حجم الصادرات (بمليون دولار)	حجم الصادرات مصر = ١٠٠	حجم الصادرات (بمليون دولار)	حجم الصادرات مصر = ١٠٠
*	جمهورية مصر العربية	٥٥,٣	٤,٠	١٠٠	٧٢	١٠٠
	النمور الأسيوية الأربعة:					
١	كوريا الجنوبية	٤٣.٣	٧١,٩	١٧٩٧	١٦٦١	٢٣٠٧
٢	تايوان	٢٠,٤	٧٦,٢	١٩,٥	٣٧٣٥	٥١٨٨
٣	هونج كونج	٥,٧	٩٨,٢	٢٤٥٥	١٧٢٢٨	٢٢٩٢٨
٤	سنغافورة	٢,٨	٥٨,٣	١٤٧٢	٢١٠٣٦	٢٩٢١٧
	النمور الأسيوية اللاحقة:					
٥	تايلاند	٥٨,٣	٢٨,٤	٧١٠	٤٨٧	٦٧٦
٦	إندونيسيا	١٨٢,١	٢٩,١	٧٢٧	١٥٩	٢٢٠
	دول الشرق الأوسط:					
٧	تركيا	٥٧,٣	١٣,٦	٣٤٠	٢٣٧	٣٢٩
٨	إسرائيل	٥,١	١١,٢	٢٨٠	٢١٩٦	٣٠٥٠
	دول أمريكا اللاتينية:					
٩	المكسيك	٨٣,٦	٢٧,١	٦٦٧	٣٢٨	٤٥٥
١٠	شيلى	١٢,٣	٨,٩	٢٢٢	٦٧٤	٩٢٦

على إنه لا يجوز أن يفهم من ذلك أن استراتيجية الإحلال محل الواردات ذات آثار اقتصادية سلبية فى كل الظروف والأحوال . فالواقع من الأمر أن هذه الاستراتيجية لعبت دورا مهما فى تصنيع البلاد النامية . فقد وقعت معظم البلاد النامية تحت الاستعمار طوال فترة امتدت إلى عشرات أو مئات السنين ، ووجدت تلك البلاد النامية مرغمة على انتهاج استراتيجية للتنمية تقوم على تصدير المواد الأولية واستيراد كل احتياجاتها من السلع الصناعية من الدول الاستعمارية الحاكمة، وكان من الطبيعي أن تثور البلاد النامية غداة استقلالها على هذا النمط من تقسيم العمل الدولى حيث يقتصر دورها على أن تكون مصدرا للموارد الأولية لتغذية الصناعات التى تستأثر بها البلاد الصناعية وأرادت أن يكون لها نصيب فى الصناعات المختلفة باعتبار أن التصنيع ضرورة لتحديث هياكلها الإنتاجية ورفع مستوى معيشتها والخلاص من التبعية التى كان يفرضها النظام الاستعمارى . وقد ساعدت نظريات التنمية التى سادت بعد أعقاب الحرب العالمية الثانية على دعم استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات وذهب عدد كبير من الاقتصاديين حينذاك إلى أن هذا النمط من تقسيم العمل الدولى القائم على تصدير المواد الأولية من البلاد النامية واستيراد السلع المصنوعة من البلاد الصناعية لا يصلح أساسا للتنمية حيث أن النفع الأكبر من هذا التبادل يعود فى نظرهم إلى البلاد الصناعية ، كما أنه من شأنه أن يرسخ حالة التخلف والفقر والتبعية فى الدول النامية . ومن ثم اتجهت معظم البلاد النامية إلى انتهاج سياسة تهدف إلى تقليل الاعتماد على السلع الصناعية المستوردة وذلك بإنتاجها محليا . وبالطبع لم يكن هناك مفر من أن يكون إنتاجها فى ظل حماية جمركية إذ أنها لم تكن فى وضع يمكنها من المنافسة مع البلاد الصناعية الراسخة على قدم المساواة . والواقع أن استراتيجية التصنيع بالإحلال محل الواردات فى ظل حماية جمركية لم تكن بدعة مستحدثة ، إذ أن كل البلاد الصناعية لجأت إلى مثل هذه السياسة فى مرحلة أو أخرى من مراحل تطورها الاقتصادى .

وقد استفادت البلاد النامية من هذه الاستراتيجية طالما أن سياسة الحماية الجمركية بقيت فى حدود معتدلة ولم يكن من شأنها عزل السوق المحلية عن السوق العالمية . وكان ذلك ممكنا فى المراحل الأولى من التنمية بعد الاستقلال ، حيث كان ينصب التصنيع بصفة أساسية على السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع فى السوق المحلية إذ أنها لا تتطلب مهارات أو تكنولوجيا استثنائية كما أن استهلاكها كان على نطاق واسع يسمح بالاستفادة بمزايا الإنتاج الكبير ، يضاف إلى ذلك أنها عادة من السلع ذات الكثافة العالية فى استخدام عنصر العمل وهو عنصر ذو وفرة نسبية فى معظم البلدان النامية . لكل هذه الاعتبارات لم يكن صعبا أن تحقق البلاد النامية درجة عالية أو مقبولة من الكفاءة الإنتاجية ولم يكن ثمة حاجة إلى حماية جمركية بالغة الارتفاع . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل الواردات بالإحلال الكفء Efficient Replacement . وقد أسهم هذا النوع من الإحلال إسهاما فعالا فى دفع عجلة التنمية فى معظم البلدان النامية فى العالم الثالث .

غير أن مشكلة استراتيجية الإحلال محل الواردات فى الدول النامية قد بدأت تظهر عند الانتقال إلى مرحلة أعلى من مرحلة التصنيع تتجاوز السلع ذات الاستهلاك الشعبى الواسع إلى تصنيع السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية ، إذ أن نسبة عالية من هذه السلع الوسيطة والرأسمالية تحتاج إلى كثافة عالية فى استخدام العناصر النادرة فى البلاد النامية مثل رأس المال أو التكنولوجيا ، كما أن إنتاجها على نطاق واسع يحقق مزايا هامة للإنتاج الكبير مما يتطلب سوقا محلية واسعة هو أمر غائب فى معظم البلاد النامية . فى مثل هذه الظروف الصعبة لا يمكن إنتاج هذه السلع محليا إلا بتكلفة تزيد كثيرا عن تكلفتها فى السوق العالمية . وهذا بالطبع يتطلب حماية جمركية عالية وشديدة ، كما لا تقف هذه الحماية عند الرسوم الجمركية المرتفعة وإنما تمتد إلى وسائل أكثر صرامة فى حماية الإنتاج المحلى وذلك عن طريق اللجوء إلى القيود الكمية والحظر المطلق للواردات . مما يعزل السوق المحلية عن السوق الدولية . ويطلق على هذا النوع من الإحلال محل

الواردات بالإحلال غير الكفء Inefficient Replacement ، وهو باهظ التكاليف من الناحية الاقتصادية من حيث انخفاض معدلات النمو وإضعاف القدرة التصديرية وتضخم عجز ميزان المدفوعات وارتفاع معدلات البطالة إلى غير ذلك.

ومن هنا يلاحظ وجود علاقة بين المراحل المختلفة لاستراتيجية الإحلال محل الواردات وبين درجة الحماية والتقييد فى السياسة التجارية . ففى المراحل الأولى تكون الحماية عادة معتدلة وتتخذ صورة رسوم جمركية ثم تشتد الحماية كلما انتقلنا إلى مرحلة أعلى من مراحل التصنيع إلى أن تصل الحماية إلى ذروتها عندما يمتد التصنيع إلى السلع الرأسمالية كبيرة التعقيد . وهنا تصبح استراتيجية الإحلال محل الواردات عبئا على التنمية وعقبة كئود فى عنق الاقتصاد القومى .

غير أنه يجب إلا يفهم من ذلك أن التصنيع فى البلاد النامية ينبغى أن يقتصر على الصناعات الاستهلاكية ذات الاستهلاك الشعبى الكبير وأن يبتعد عن إنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية . فهذا غير صحيح وإنما المقصود أن هناك حدودا لاستراتيجية الإحلال محل الواردات ، وأن الاستمرار فيها والإصرار عليها بعد مرحلة معينة من مراحل التصنيع يتعارض مع مقتضيات التنمية ، بل لابد أن تتحول استراتيجية الإحلال محل الواردات بعد نقطة معينة إلى استراتيجية أخرى تقوم على استغلال الفرص التى تتيحها السوق العالمية ، وهذه هى استراتيجية التوجه التصديرى . وفى ظل هذا التحول يمكن أن يتناول التصنيع أى نوع من السلع الصناعية استهلاكية كانت أو وسيطة أو رأسمالية بشرط ألا يكون إنتاجها فى بيت زجاجى بمعزل عن السوق العالمية وإنما يجب أن يكون فى معترك المنافسة الدولية ، وهذا ما تشير إليه تجارب الدول النامية التى توجهت إلى استراتيجية التوجه التصديرى كالنمور الأسيوية الأربعة ، فهذه الدول لم تقف عند حد إنتاج السلع الصناعية البسيطة ذات الكثافة الكثيرة فى العمل وإنما استطاعت أن تأخذ مكانها وأن تغزو الأسواق العالمية فى عدد كبير من السلع ذات الكثافة الرأسمالية والتكنولوجية العالية .

كذلك فإن استراتيجية التوجه التصديرى لا تعنى أن يتوجه النشاط الاقتصادى بأكمله نحو السوق العالمية وأن يتجاهل السوق المحلية ، إذ أن الإنتاج للسوق المحلية هو القاعدة التى تنطلق منها الصناعة نحو السوق العالمية ، فليس من المتصور أن تتمتع أية صناعة بقدرة تنافسية فى السوق العالمية دون أن يسبق ذلك تفوقها فى سوقها الوطنية أو المحلية ، ويحضرنا فى ذلك المثل اليابانى إذ أن اليابان لم تستطع أن تغزو الأسواق العالمية فى السيارات إلا بعد أن تمكنت من الوقوف على أقدامها أمام المنافسة الأجنبية فى عقر دارها فى اليابان نفسها ، وكذلك الحال بالنسبة للسلع التصديرية التى اشتهرت بها النمور الأسيوية .

وخلاصة القول أو بعبارة أخرى فإن استراتيجية التوجه التصديرى لا تعنى أن تكون السوق العالمية بديلا عن السوق الوطنية أو المحلية ، وإنما تكون كل منهما مكملة للأخرى وامتداد لها ، فالسوق العالمية هى امتداد للسوق المحلية أو الوطنية ، والسوق المحلية أو الوطنية هى الأخرى امتداد للسوق العالمية . [37]

٢ – فكر استراتيجية التوجه التصديرى والسياسات على المستوى المكرو– اقتصادى المتطلبة لها :

إن المقصود باستراتيجية الإحلال محل الواردات وهى ما تعرف باستراتيجية التوجه الداخلى هو الاعتماد بصفة أساسية على السوق الداخلية حيث تؤدى السياسات الاقتصادية إلى جعل السوق الداخلية أكثر إرباحية من الأسواق الخارجية ، وفى هذه الحالة لا يكون هناك مصلحة للمنتج الوطنى لأن يتوجه إلى أسواق التصدير طالما ظلت معدلات الإرباحية أعلى فى السوق الداخلية عنها فى الأسواق الخارجية .

ومن ثم فلكى نتحول من استراتيجية التوجه الداخلى إلى استراتيجية التوجه الخارجى وهو ما يعرف بالتوجه التصديرى كان من اللازم أن نزيل التحيز ضد

قطاع التصدير وذلك بتغيير تلك السياسات التى أدت إلى تشويه العلاقة بين السوق الداخلية وأسواق التصدير . ولهذا ينبغى النظر فى السياسات التالية على المستوى الكلى أى المكرو – اقتصادى .

١ – **المرونة فى سعر الصرف** : تقترن استراتيجية التنمية فى كثير من الحالات بالمغالاة فى قيمة العملة المحلية بالنسبة للعملات الأجنبية ، ومن شأن هذه المغالاة جعل السوق المحلية أكثر إرباحية من السوق الدولية حيث أنها تنطوى على الترخيص المصطنع للواردات فى السوق المحلية وانعدام القدرة التنافسية للصادرات فى الأسواق الأجنبية مما يؤدى إلى التوسع فى الواردات وانكماش الصادرات . ويمكن التأكد من وجود المغالاة فى قيمة العملة المحلية إذا توافر عاملان أحدهما جمود سعر الصرف والآخر ارتفاع معدلات التضخم فى الداخل عن المعدلات السائدة فى البلاد التى نتعامل معها . ومن ثم فإن استراتيجية التوجه التصديرى تتطلب المرونة فى سعر الصرف ارتفاعا وانخفاضا تبعا للتغير فى ظروف الطلب والعرض ، كما تتطلب التحكم فى معدلات التضخم بحيث لا تزيد كثيرا عن معدلاتها فى أسواق التصدير والاستيراد .

٢ – **الحذر فى اسلوب ومقدار الحماية الجمركية** : تلعب الحماية الجمركية دورا كبيرا فى جعل السوق المحلية أكثر إرباحية من الأسواق الدولية ، كما أنها تؤدى بطريقة غير مباشرة إلى التخفيض المصطنع لمعدلات الربح فى صناعات التصدير . ويبدو ذلك بصورة واضحة إذا تذكرنا أن قطاع التصدير فى أى بلد من البلاد يعتمد على مدخلات من القطاعات الأخرى فى صورة سلع وسيطة أو تامة الصنع تنتجها القطاعات الأخرى . والغالب أن تتمتع تلك المدخلات بحماية جمركية شديدة تجعل أسعارها تزيد كثيرا عن أسعارها فى السوق العالمية مع نوعية أقل جودة . والغالب أيضا أن يرغم قطاع الصادرات على استخدامها بدلا من استيرادها من الخارج إما لأنها تدخل فى قائمة السلع المحظور استيرادها وإما تنفيذا لسياسة اشتراط حد أدنى من المكون الأجنبى . ومن شأن إرغام المنتج على

استخدام مدخلات محلية خاضعة لحماية جمركية عالية فرض ما يعادل الضريبة العالية على قطاع الصادرات مما يقضى أحيانا على قدرته التنافسية فى الأسواق العالمية . وتعادل الحماية الجمركية العالية للمدخلات حماية سلبية لقطاع التصدير. ومن ثم فإن استراتيجية التوجه التصديرى تتطلب الحذر فى اسلوب ومقدار الحماية الجمركية التى تمنح للصناعات الوطنية . إن الحماية الجمركية لا مفر منها ، بل إنها مرغوب فيها فى حالات كثيرة ، وليس هناك دولة واحدة لا تحمى صناعاتها ، ولكن هناك فرقا بين حماية وحماية ، فهناك حماية جمركية ذات أثر إيجابى وأخرى ذات أثر سلبى ضار بالاقتصاد القومى . ومن أجل أن تكون الحماية الجمركية ذات آثار إيجابية فإنه ينبغى التالى :

أ. تطبيقها بطريقة انتقائية بحيث لا تعطى لصناعات أو أنشطة اقتصادية لا ينتظر منها أن تصل إلى مستوى معقول من الكفاءة الإنتاجية حتى بعد مرور فترة طويلة.

ب. ينبغى أن تكون الحماية الجمركية بالأساليب السعرية أى عن طريق التعريفة الجمركية ، وهذا يقتضى رفض الحماية عن طريق الحظر المطلق للواردات أو عن الطرق غير الجمركية لما تؤدى إليه من عزلة السوق المحلية عن الأسواق العالمية وما تقترن به من هدر اقتصادى كبير .

ت. ينبغى أن تكون الحماية الجمركية معتدلة ، فلا يجوز أن تصل التعريفة الجمركية إلى مائة فى المائة أو أكثر من ذلك بل لابد أن تكون فى حدود معقولة . وهذه مسألة تقديرية تختلف من صناعة إلى أخرى ، ويكفى أن نشير إلى أن الإسراف فى فئات التعريفة الجمركية الحمائية يعنى إعطاء شيك على بياض للمنتج المحلى لكى يتجاهل اعتبارات الكفاءة الإنتاجية فضلا عن الإضرار الشديد بقطاع التصدير .

٣ – الاعتماد على القطاع الخاص : يتطلب التحول نحو الاقتصاد التصديرى الاعتماد بصفة أساسية على القطاع الخاص لأنه يتمتع بالمرونة الكافية للتكيف المستمر مع المتغيرات فى الأسواق العالمية ، كما أنه يستطيع أن يحقق مستويات الكفاءة الإنتاجية اللازمة للصمود فى درجة المنافسة فى تلك الأسواق . وفى كل أو معظم البلاد التى استطاعت أن تتحول إلى الاقتصاد التصديرى على نطاق واسع نجد أن القطاع الخاص هو رأس الحربة فى غزو الأسواق العالمية ، وإن كان هناك حالات فردية قليلة جدا كالصين وكوريا الجنوبية فى البداية . والواقع من الأمر أن القطاع العام يرتبط باستراتيجية التوجه الداخلى بقدر ارتباط القطاع الخاص باستراتيجية التوجه التصديرى ، حيث نجد أن القطاع العام يستخدم سلطة الدولة التى هو جزء منها للحصول على مراكز احتكارية فى السوق الداخلية وفى إحاطة نفسه بسياج جمركى منيع لاستبعاد أى احتمال لمنافسة أجنبية إلا عن طريقه وبالقدر الذى لا يتعارض ومركزه الاحتكارى ، وهو ما لا يستطيع تحقيقه فى الأسواق العالمية فهو لا يستطيع أن يبنى لنفسه مركزا احتكاريا فى الأسواق الأجنبية ولا يستطيع أن يتحكم فى مقدار ما يتعرض له من منافسة . لكل هذه الاعتبارات فإن التحول نحو اقتصاد تصديرى يتطلب تشجيع القطاع الخاص ووضعه فى مكان الصدارة وإعطاء أولوية فى تطبيق سياسة التخصيصية فى كل الصناعات والأنشطة الاقتصادية التى يرجى منها أن تقوم بالدور القيادى فى فتح الأسواق الأجنبية . وليس معنى ذلك ترك الحبل على الغارب للقطاع الخاص يفعل ما يشاء بصفته رأس الحربة فى استراتيجية التوجه التصديرى وفى ظل الحرية الاقتصادية ولكن هذا يتطلب من الحكومة الرقابة الفعالة حتى لا يضل القطاع الخاص طريقه .

٤ – رفع مستوى كفاءة الموارد البشرية عن طريق السياسة التعليمية والتكنولوجية: وهو يتطلب فى إعطاء أولوية عالية للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا فى الموازنة العامة بحيث يكون لها مكان الصدارة فى الإنفاق العام

مع تركيز النسبة العظمى من الموارد على رفع مستوى التعليم الأساسي والفني والتكنولوجي عن طريق اتباع التالي :

أ. التوسع فى إنشاء مدارس ثانوية تكنولوجية ومعاهد عالية تكنولوجية وجامعات تكنولوجية ترتبط مناهجها باحتياجات سوق العمل وتتطور مع تطوره ، وتساهم فى تحقيق هدف امتلاك التكنولوجيات وتطويعها والمشاركة فى إبداعها . ويجب أن تتنوع هذه المدارس والمعاهد والجامعات وفقا لتنوع مجالات التكنولوجيا فى المجتمع وأن تنشئ فى المواقع الصناعية والزراعية والإنتاجية وبما يتفق مع أنشطة البيئة الإنتاجية .

ب. تطوير مناهج التعليم الثانوى الفنى بأنواعه المختلفة ، وتجديد تجهيزاته بحيث تتلاءم مع متطلبات مؤسسات الإنتاج والخدمات .

ت. إنشاء مجلس أعلى للتعليم الفنى والتدريب المهنى على المستوى القومى يتولى مسئولية الربط بين احتياجات سوق العمل ومخرجات مدارس التعليم الفنى ومعاهده وكلياته ومؤسسات التدريب المهنى على اختلاف أنواعها ومراحلها ، ووضع سياسة للتعليم الفنى والتدريب المهنى والربط بين مؤسساته ومؤسسات الإنتاج والخدمات من حيث نوع التعليم ومضمونه والتدريب على مهاراته وتخصصاته ، ومن حيث تمويل هذا النوع من التعليم ونشر البيانات عن احتياجات سوق العمل بصفة دورية لتكون فى متناول المواطنين ، ومن حيث العمل على فتح الباب للممتازين من خريجى التعليم الفنى لمواصلة التعليم العالي والجامعي من خلال صيغ وبنى جديدة ، ومن حيث العمل على مشاركة الجامعات فى إعداد معلم التعليم الفنى والدراسات العليا الخاصة به . والقيام بحملات إعلامية مكثفة من أجل تغيير نظرة المجتمع إلى التعليم الفنى بحيث يتحول أداة جذب للمتفوقين والقادرين بدلا من كونه أداة طرد . ووضع التشريعات التى تحظر مزاولة المهن والحرف بدون ترخيص ، على ألا يمنح الترخيص إلا لصاحب المؤهل أو الخبرة . إلى غير ذلك ...

وفى هذا الخصوص قد يفيد أن نشير إلى أهمية التعليم للاقتصاد القومـــى . فقد أشار تقرير حديث أعدته منظمة التعـــاون الاقتصـــادى والتنميـــة (OECD) Organization For Economic Corporation and Development وقـــد شمل أكثر من ٢٠ دولة واستغرق إعداده ١٠ سنوات حول العلاقة بيـــن العمليـــة التعليمية وتقدم الدولة . فقد كشف هذا التقرير عـــن أن هـــذه القـــوة الاقتصاديـــة والعسكرية والتكنولوجية للدول مرتبطة بالنظام التعليمى فيـــها وأيضـــا بمســـتوى التلاميذ والطلاب والمدرسين والأساتذة ، ومدى تأثير التعليم فى التغير الاجتماعى لحياة الأفراد . كما أشار التقرير أن عصر التعليم لمجرد الحصول على شهادة قـد ولى وأدبر ، وأصبح التعليم جزءا من مفهوم جديد يطلق عليه (اقتصاد المعرفة) . وتسعى الدول من خلاله إلى اللحاق بالعصر والتنافس مع الدول الأخرى . وفـــى ظل هذا المفهوم ستتحول المدرسة والجامعة إلى وحدة اســـتراتيجية فـــى غايـــة الأهمية.

٥ – **السياسة الصناعية** : الأخذ بمبدأ الميزات النسبية ، وهذا يعنى تركيز العنايـة على تلك الصناعات التى تستطيع الدول النامية التفوق فيها على غيرها من البـــلاد المنتجة بحكم توافر المقومات الخاصة بها . وهذه ليست مسألة اســـتاتيكية جـــامدة فإن الميزات النسبية فى أى بلد من البلاد ذات صفة ديناميكية بحيث أن الصناعات التى تتمتع فيها الدولة بميزة نسبية تتغير تبعا لمرحلة التقدم الاقتصـــادى . وكلمـــا زادت درجة التقدم الاقتصادى اتسعت دائرة تلك الصناعات وأصبحت أكثر شمولا وتعقيدا . وهذا هو ما حدث فى كل البلاد التى نجحـــت فـــى أن تكتســـب مكانـــة مرموقة فى الأسواق العالمية ويصدق ذلك على اليابان كما يصدق علـــى النمـــور الأسيوية الأربعة . وقد بدأت جميعا بالصناعات الخفيفة والسلع الصناعية البســيطة ولكنها انتهت بالدخول فى الصناعات ذات الكثافة التكنولوجية والرأسمالية العالية . المهم أن تحدد الدول النامية الصناعات الملائمة لكل مرحلة من مراحـــل التقـــدم الاقتصادى وأن تعرف أن الخلط بين الصناعات الملائمة وغير الملائمة يؤدى إلى

الإضرار بالأولى وعدم نجاح الثانية . وهذا جوهر ما يعرف بالسياسة الصناعية Industrial Policy .

وبمقتضى السياسة الصناعية تكثف الدولة جهودها لكى تدفع إلى الأمام صناعات مختارة دون غيرها سواء عن طريق الدعم المباشر أو غير المباشر بما فى ذلك استيراد التكنولوجيا وابتكارها عن طريق البحث والتطوير . والمبدأ الأساسى هنا هو الانتقائية فى كل مرحلة من المراحل .

وتعنى السياسة الصناعية فى الواقع تطبيق فكرة الصناعة الوليدة ليس فقط فى السوق الداخلية كما هو معروف ولكن أيضا وهو الجديد فى أسواق التصدير . إذا طبقنا هذه الفكرة على – دولة نامية كمصر فى المرحلة الحالية – فإن الصناعة الوليدة التصديرية تنطبق على عدد كبير من الصناعات الغذائية والمنسوجات والملابس وبعض فروع الصناعات الهندسية ، كما تنطبق أيضا على بعض المكونات الإلكترونية والكهربائية وذلك بالتعاون مع الشركات العالمية عابرة القارات التى أصبحت تلعب دورا أساسيا فى هذا النوع الجديد من التخصص الدولى وهو التخصص فى جزء من السلعة وليس فى السلعة بكاملها وأصبحت هذه هى السمة المميزة لتقسيم العمل الدولى فى السلع الاستهلاكية المعمرة ، وقد قامت صناعات تصديرية عديدة فى بلاد جنوب شرق أسيا وفى أمريكا اللاتينية على أساس التعاون مع الشركات العالمية لإنتاج مكون واحد أو أكثر من مكونات السلع الكهربائية والإلكترونية . وقد عجزت مصر حتى الآن عن الاستفادة من التعاون مع تلك الشركات العالمية عابرة القارات .

فلم يعد تصدير السلع النهائية هدفا أساسيا لأغلب الدول التى حققت أهدافا تصديرية هائلة فى وقتنا الحاضر ، حيث أصبح جانبا لا بأس به من التجارة بين دول العالم يتم فى مكونات إنتاج السلعة النهائية . بل أصبحت التجارة فى السلع نصف المصنعة والوسيطة ومكونات الإنتاج تجاوز تجارة السلع النهائية . فقد

اختفى نمط التجارة التقليدى الذى كان معروفا فى القرن الماضى والذى كان يتمثل فى التجارة فى المواد الخام والسلع تامة الصنع ، وحل محله نمط التجارة التى تتعامل فى أغلب الأحيان مع حقائق تكنولوجية وتسويقية عالمية ، وانتشرت ظاهرة عالمية التصنيع خاصة فى بعض الصناعات مثل السيارات والإلكترونيات والكهربائيات وغيرها من السلع عالمية التقنية التى يمكن أن تتكامل أنشطة مكوناتها الإنتاجية . ومن ثم فإن اختيار هذه السلع التصديرية الجديدة التى تعتبر من مكونات الإنتاج العالمى تتطلب قدرا عاليا من التكنولوجيا لتتلاءم مع المكونات الأخرى التى ستدخل فى السلعة النهائية ، مما يستدعى التعامل مع المؤسسات ومراكز البحوث العلمية التى تراعى اختيار المكونات القادرة على النمو فى المستقبل بمعدلات سريعة ، كما تتطلب مشاركة الشركات الأجنبية أو العالمية التى تملك مقومات إنتاج هذه السلع التكنولوجية وتسويقها .

ومما لا شك فيه أن مشاركة الشركات العالمية عابرة القارات لجانب من القطاع التصديرى فى الدول النامية فى مجال الإنتاج السلعى غير التقليدى قد يثير بعض المناقشات التى ترى أن الاندماج فى السوق العالمية يعنى مظهرا من مظاهر التبعية لهذه الأسواق . إلا أن المتغيرات التى تعيشها السوق العالمية فى العصر الحاضر تستلزم بصفة أساسية التكيف مع هذه السوق حتى يمكن نفاذ السلع التصديرية فيها . ويعتمد هذا التكيف بدرجة كبيرة على المهارة التكنولوجية العالمية فى الإنتاج الذى تحتكره الشركات العالمية وحدها ، فضلا عن قدرتها الفائقة فى تجميع ونقل رؤوس الأموال عبر الحدود . فقد بلغ رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة لهذه الشركات فى النصف الأول من التسعينيات من القرن العشرين ما يقرب من ٥ تريليون دولار . ومن المهم الإشارة هنا أن هذا النمط من المشاركة هو النمط الذى اعتمدت عليه نمور جنوب شرق أسيا فى قفزتها التصديرية الهائلة . وبالإضافة إلى ذلك فإن المعارضة لهذه الشركات تستند فى المقام الأول على موضوع احتكار هذه الشركات واستحواذها على كافة المزايا التى تولدها أنشطتها الاقتصادية ، وقد أهدر هذا السبب إذ أن السمة الاحتكارية

التقليدية قد توارت نسبيا فى العصر الحاضر حيث بلغ عـدد الشـركات متعـددة الجنسيات فى النصف الأول من التسعينيات أكثر من ٣٥ ألف شركة يتبعـها مـا يزيد على ٢٠٠ ألف فرع خارجى ، ومن ثم فقد دخلـت هـذه الشـركات حلبـة المنافسة بعضها مع بعض مما يضطرها فى كثير من الأحيان إلى الإسـراع فـى منح العديد من المزايا للدول المضيفة الصاعدة أو الناشئة والتوسع فى هذه المزايا، نورد أهمها فى التالى :

أ. توفر هذه الشركات رؤوس الأموال العالمية للإنتاج من أجل التصدير .

ب. تسهم هذه الشركات بنصيب وافر فى تطور التكنولوجيا اللازمـة للسـلع التصديرية المصنعة عن طريق ما تملكه من إمكانات مالية للإنفـاق الضخـم على البحوث والتنمية ، فضلا عن إمكانية الحصول على حقوق المعرفة مـن شركات أخرى فى المجالات التكنولوجية الجديدة وتكنولوجيا المعلومات .

ت. تحقق هذه الشركات تنمية الموارد البشرية عن طريق التعليم والتدريب على متطلبات الإنتاج التصديرى الفنية والإدارية بما يحقـق تنميـة حقيقيـة لـهذه المهارات والقدرات البشرية .

ث. تتمتع هذه الشركات بقدرات فنية وإدارية كبيرة فى المحافظة على البيئـة وحمايتها بما تنتجه من تكنولوجيات نظيفة ، فضلا عن توفير القيد البيئى فـى المنتج القابل للتصدير الذى تشترطه السوق العالمية فى الوقت الحاضر .

ج. تساعد هذه الشركات عن طريق فروعها وما تملكه من نفوذ وقدرات فائقـة على التسويق والإعلان على الزيادة فى التصدير .

ح. تحقق هذه الشركات عدم منافسة هذا القطاع للإنتاج المحلـى عـن طريـق الحماية التعريفية وغير التعريفية التى تفرض على منتجات هـذه الشـركات واعتبارها من قبيل السلع المستوردة تماما إذا دخلت السوق المحلية .

٦ - **السياسة الزراعية** : كذلك فإن فكرة الصناعة الوليدة التصديرية لا تقف عنـد قطاع الصناعة وإنما تنطبق أيضا على القطاع الزراعى . غير أن التحـول إلـى

المنتجات الزراعية التصديرية تتطلب بدورها التحول على نطاق واسع في استراتيجية التنمية الزراعية وفى الدور الذى ينبغى أن تقوم به الدولة في هذا المجال . فتراود سياسة الاكتفاء الذاتى من الإنتاج الزراعى حلم الكثير من الدول منذ أقدم العصور ، ويسيطر على الفكر فى هذه الدول سياسة الاكتفاء الذاتى من المحاصيل الزراعية الاستراتيجية كالقمح نتيجة التحكم فى السوق الدولية والخوف من الحصار الاقتصادى ومن سياسة التجويع التى تنتهجها بعض الدول الكبرى لإجبار الدول على تغيير سياستها بما يتفق مع السياسة التى تريدها . والآن وبعد انحسار السياسات الاستعمارية والتحول نحو اندماج الاقتصاديات المختلفة في الاقتصاد العالمى وظهور منظمة التجارة العالمية على الساحة الدولية قلت أهمية سياسة الاكتفاء الذاتى من الإنتاج الزراعى فى عالم اليوم ، وتحول إلى سياسة أخرى وهى الإنتاج الزراعى المتميز والمنافس والقادر على غزو السوق العالمية بأسعار عالية توفر به الدولة باقى المنتجات الزراعية بأسعار اقل من أسعار إنتاجها فى الداخل ، وبذلك يستطيع الإنتاج الزراعى أن يتوجه إلى سياسة التوجه الخارجى أو التوجه التصديرى .

غير أننا إذا نظرنا إلى الإنتاج الزراعى فى الكثير من الدول النامية نجد أن مشكلة إنتاج الكثير من المحاصيل الزراعية هى ارتفاع تكاليف الإنتاج وبشكل غير تنافسى مع إنتاج الكثير من دول العالم وذلك على الرغم من انخفاض أجور العمالة الزراعية فى تلك الدول النامية عن مثيلاتها فى الدول المتنافسة معها في السوق الدولية مما يتسبب فى محدودية تصديرها للمنتجات الزراعية . ويرجع السبب فى ذلك إلى أن الإنتاج الزراعى – على عكس الإنتاج الصناعى – يرتبط ارتباطا كاملا وكليا بالحزام المناخى الجغرافى، فهناك حاصلات المناخ الاستوائى، وهناك حاصلات المناخ المعتدل وهكذا ، مما جعل علماء الزراعة والجغرافيا يقومون بعمل تقسيم لأحزمة الإنتاج الزراعى بوجه عام . فهناك حزام القمح ، وهناك حزام القطن والذرة والأرز ، وهناك حزام المطاط والكاكاو والشاى والبن والموز إلى آخره . وزراعة المحصول الزراعى داخل الحزام المناخى الخاص به

يصل بهذا الإنتاج الزراعى إلى ميزات منحها الخالق ولا دخل للإنسان فيها إلا قليلا أو بتكلفة عالية ، وهذه الميزات هى :

- الإنتاجية العالية للمحصول الزراعى .
- التكاليف المنخفضة لإنتاج المحصول الزراعى .
- الجودة المرتفعة .

والانحراف نحو الشمال أو الجنوب عن الحزام المناخى ينتج عنه نقص متدرج فى الإنتاج وارتفاع فى تكاليف المحصول وضعف فى الجودة . ويزيد ذلك كلما ابتعدنا عن حدود الحزام المناخى .

وبالمثل تنطبق هذه الأحزمة المناخية أيضا على الإنتاج الحيوانى . فهناك حزام إنتاج حيوانات اللبن والصوف والفراء ، وهناك حزام حيوانات اللحم ، وهناك حزام حيوانات الصحراء .

ويمكن أن نضيف إلى ذلك نقطة هامة جدا خاصة بموضوع استصلاح الأراضى . وهى أن الفكر العالمى الحديث لعمليات استصلاح الأراضى قد ركز على استصلاح الأراضى من أجل زراعة محصول بعينه وليس استصلاحا مطلقا للمحاصيل المتنوعة . فاستصلاح الأراضى الزراعية من أجل زراعة الشعير يختلف اختلافا كليا عن الاستصلاح من أجل زراعة العنب أو أشجار الفاكهة ، حيث تتحدد تكاليف الاستصلاح طبقا لما سيزرع من محاصيل مختلفة . وبالتالى فإن المحاصيل التى نحتاج زراعتها يجب أن تتحدد أولا قبل البدء فى عملية الاستصلاح طبقا للحزام المناخى فى منطقة الاستصلاح وطبقا لاحتياجات السوق المحلية أو السوق العلمية من المحاصيل التى يستهدف زراعتها .

وحصيلة ذلك كله أن التحول إلى الإنتاج الزراعـــى التصديـــرى يتطلـــب الارتباط الكبير وربما الكامل أو الكلى بالحزام المناخى الجغرافـــى الـــذى يصـــل بالإنتاج الزراعى للدولة إلى الميزات التنافسية وهى : الإنتاجية العالية والتكـــاليف المنخفضة والجودة المرتفعة ، تلك الميزات التى لا دخل للإنسان فيـــها إلا عـــن طريق التكاليف العالية وربما العالية جدا فى بعض الظروف ، وإنما هى مـــيزات ربانية من صنع الخالق جل جلاله . [38]

٧ – وأخيرا فإن سياسة التوجه الخارجى أو التصديرى – عن طريق ما يعـــرف بالصناعة الوليدة – يجب إلا تقف عند مستوى قطاعى الصناعة والزراعة ، بـــل تتطلب عناية كبيرة بالسياحة فى الدول التى تتمتع بميزات سياحية كبيرة وكذلـــك بقطاع الخدمات التكنولوجية المتطورة وبقطاع المقاولات ، إضافة إلـــى التنميـــة البشرية بهدف تعظيم الإنتاج المحلى والإنتاج التصديرى . [39]

٣ – متطلبات استراتيجية التوجه التصديرى على المستوى الميكـــرو – اقتصادى :

هذه هى السياسات أو المقومات التى تمثل الشرط الضرورى الذى لابد من توفره للتحول نحو استراتيجية تصديرية ، بغيرها يكون مـــن الصعـــب اخـــتراق السوق العالمية ، ولكنها ليست الشرط الكافى بل لابد من استكمالها على المســتوى الميكرو – اقتصادى الذى ينظر فى إمكانيات التصدير سلعة وسوقا بما فى ذلـــك العمل على إقامة المؤسسات والتنظيمات اللازمة لتمويـــل الصـــادرات وتأمينـــها والرقابة على جودتها وتسويقها . وهذه كلها موضوعات قتلت بحثا فى الكثير مـــن الكتب العلمية والتقارير والنشرات والأبحاث المختلفة لا داعى هنا لترديدها ويكفى أن نورد هنا عناصر تلك السياسات والمقومات الميكرو– اقتصادية المتطلبة لنجاح استراتيجية التوجه الخارجى أو التصديرى فى التالى :

١ - الجودة .
٢ - التكاليف .
٣ - الإنتاجية .
٤ - التمويل والتأمين .
٥ - النقل .
٦ - التعبئة والتغليف .
٧ - التواجد الخارجى .
٨ - التكنولوجيا التسويقية .
٩ - إجراءات التصدير والأجهزة الرقابية .
١٠ - الإجراءات الجمركية والضريبية .
١١ - الأعباء المؤسسية .
١٢ - الأعباء التوزيعية .

وبالطبع يقع على رأس هذه السياسات أو المقومات الميكرو- اقتصادية الجودة أى ما يعرف بالمواصفات العالمية للجودة .

وتعتبر قضية الجودة أو المواصفات العالمية للجودة من العناصر الأساسية للسياسة الصناعية بمعناها الواسع - أى الصناعة والزراعة وغيرها - حيث يترتب عليها قبول أو إعراض المستهلك الأجنبى للسلعة المصدرة . ومن هنا كان الاهتمام بضبط الجودة ورقابتها من الأولويات الأساسية للسياسة الصناعية لضمان تطابق المنتجات مع المواصفات العالمية السائدة فى أسواق التصدير العالمية . كما أن ضمان الجودة يعد من أهم المعايير اللازمة للاستمرار فى التصدير والحفاظ على ثقة المستوردين الأجانب وفتح أسواق جديدة أمام منتجات الدولة .

والمقصود بالجودة والمواصفات الفنية للسلعة المنتجة والمهيأة للتصدير هو توافر كافة المواصفات الفنية الضرورية اللازمة لإنتاج سلعة جيدة تتسم بتوافر

درجة عالية من المواصفات التى تتناسب مع ذوق المستهلك فى الأسواق الدولية والقدرة على المنافسة فى هذه الأسواق .

وهناك مواصفات قياسية موحدة للجودة العالمية تعرف باسم (ISO-9000) وهذا النظام عبارة عن مجموعة من المواصفات العالمية الجديدة للسلع التى تقوم أى دولة فى العالم بإنتاجها أو تصديرها للخارج . وتشمل معاييرا ونظما أخرى تتعدى مجرد جودة المنتجات مثل نظام العمالة بالمؤسسة والنظم المالية ونظام المحاسبة والتكاليف والمحافظة على البيئة وأساليب الإدارة ، مما تتطلب توافر جهاز يتأكد من خلاله أن نظام الجودة فى المؤسسة يطابق المواصفات التى تحددها (ISO-9000) . وللحصول على شهادة (ISO-9000) لابد للمؤسسة مراعاة الواجبات التالية :

- تحديد وتوثيق مستندات سلامة الجودة والتأكد أن العاملين يفهمونها وينفذونها جيدا .
- مراجعة نظام الجودة على فترات محددة وتسجيل بياناتها أولا بأول .
- فحص ومعايرة جميع أجهزة القياس والتفتيش للتأكد من صحة فحص المنتج واتفاقه مع المواصفات وعدم وجود عيوب به .
- أن تكون سياسة الجودة معروفة ومتداولة لدى جميع المسئولين عن الجودة من خلال المراسلات أو الاجتماعات أو النشرات أو البرامج التدريبية .

وفى بلد تنتهج استراتيجية التوجه التصديرى – ككوريا الجنوبية – يلاحظ أنها أقامت دوائر مراقبة الجودة ، وهى عبارة عن مجموعة من الفنيين والمختصين يؤدون أنشطة مراقبة الجودة داخل مراكز الإنتاج . وتستهدف هذه الدوائر تحسين الجودة والكفاءة الإنتاجية وتقديم الخبرات اللازمة لاستحداث أساليب فنية تضمن الارتقاء بها . وفى سبيل ذلك اتخذت كوريا الجنوبية عدة إجراءات لضمان مراقبة الجودة من أهمها :

- إجراء المسابقات لتحسين الجودة .
- تبادل الكفاءات داخل مراكز الإنتاج .
- تشكيل مجموعة عمل بحثية تحت إشراف المعهد الكورى لإدارة الجودة .
- تنظيم برامج التعليم والتدريب لتحسين الجودة . [40]

الفصل الثالث

خصائص برامج التثبيت والتكييف الهيكلى

بعد بيان ومناقشة السياسات الخاصة ببرامج التثبيت لصندوق النقد الدولى وبرامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى التى تطبقها هاتين المؤسستين الدوليتين فى الدول النامية ، نود الإشارة إلى الخصائص الجوهرية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين . وهناك ثلاثة خصائص نوردها فى التالى :

١ – الطبيعة الانكماشية للبرامج :

إن خفض الطلب الكلى بشقيه – الاستهلاكى والاستثمارى – للقضاء على فائض الطلب ، سعيا وراء خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى ، وخفض العجز فى ميزان المدفوعات ، والعمل على زيادة حجم الاحتياطيات الدولية ، لابد وأن تؤدى فى السنين الأولى للبرامج إلى هبوط معدلات النمو وبالتالى هبوط فرص التوظف وزيادة حدة الكساد والطاقة العاطلة ، الأمر الذى يؤدى خلال تلك السنوات الأولى إلى ارتفاع معدلات البطالة وهبوط فى مستوى المعيشة .

وتزداد حدة الأثر الانكماشى فى الدول النامية إذا لم يكن تطبيق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى مقرونة بقدر كاف من المعونات والقروض الميسرة . وهذا هو ما حدث فى الكثير من الدول النامية التى طبقت هذه البرامج .

صحيح أن الأزمة الاقتصادية العالمية التى مرت بها الدول النامية خلال السبعينيات والثمانينيات نتيجة ظاهرة الركود التضخمى فى الدول الصناعية الرأسمالية وانعكاساتها على الدول النامية قبل أن تطبق هذه البرامج كانت

مصحوبة بالكساد والبطالة وتدهور الأحوال الاقتصادية والاجتماعية وسوء مستوى المعيشة للجمهرة الكبرى من شعوب هذه البلاد ، إلا أن تطبيق هذه البرامج أضاف بعض الآثار السلبية الأخرى بسبب الطبيعة الانكماشية لهذه البرامج ، وعلى الأخص فى السنين الأولى من تطبيق هذه البرامج .

٢ - انحياز البرامج لصالح عنصر رأس المال ضد عنصر العمل :

إن معظم السياسات التى انبثقت عن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى وهدفت إلى خفض مستوى الطلب الكلى أدت إلى توزيعات فى الناتج المحلى الإجمالى والثروة لصالح عنصر رأس المال وضد عنصر العمل . فارتفاع أسعار الفائدة ، وخفض الضرائب على الدخول العليا والثروات ، والإعفاءات الضريبية التى تقررت للاستثمار الخاص ، وإعادة النظر فى العلاقات الايجارية بين صاحب الأرض والعقار وبين المستأجر ، وبيع مؤسسات القطاع العام عن طريق برنامج التخصيصية ، وغيرها من السياسات قد أدت بشكل مباشر وغير مباشر إلى زيادة نصيب عنصر رأس المال فى الدخل والثروة .

وفى المقابل انبثقت عن هذه البرامج مجموعة من السياسات أدت إلى خفض نصيب عنصر العمل من الدخل القومى ، مثل تجميد الأجور ، وزيادة الأسعار ، وإلغاء الدعم السلعى ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، وزيادة رسوم الخدمات العامة كالتعليم والصحة والمرافق العامة ، وزيادة الضرائب غير المباشرة ، وإدخال ضريبة غير مباشرة جديدة كالضريبة العامة على المبيعات وضرائب الاستهلاك ، فضلا عن تجميد التوظف والتعيينات فى الحكومة وشركات القطاع العام ، بالإضافة إلى تسريح شطر من العمالة نتيجة سياسة التخصيصية ، كل ذلك قد أدى إلى ارتفاع نسبة فائض التشغيل وانخفاض نسبة تعويضات العاملين فى الناتج المحلى الإجمالى .

٣ – انكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية :

يرى الصندوق والبنك الدوليين أن تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى هو المصدر الرئيسى والأساسى لكل الأزمات الاقتصادية والكوارث ، وأنها – أى الدولة – هى العدو رقم واحد للتقدم الاقتصادى . وقد تجلى ذلك فى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى حيث التوصية بالخفض المباشر والواضح فى دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإحلال القطاع الخاص محلها وإطلاق قوى السوق فى إدارة الاقتصاد الوطنى .

ويقودنا ذلك إلى القول بأن برامج التثبيت والتكييف الهيكلي للصندوق والبنك الدوليين قد أحدثت نوعا من الانقلاب فى دور الدولة والحكومة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد النامية وفى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذاتها فى البلاد النامية ، إذ :

- بينما كانت أدبيات التنمية فى الخمسينيات والستينيات تنادى بأهمية دور الدولة والقطاع العام فى تحقيق التنمية نظرا لغياب طبقة المنظمين فيها ، أصبح هذا الدور غير مقبول تحت الإساءة فى استخدام الموارد وانخفاض العائد الاقتصادى ، وأن القطاع العام هو سبب المشكلات والأزمات الاقتصادية التى تمر بها البلاد النامية .

- وبينما كان الفكر التنموى حتى عهد قريب يؤكد على أهمية التخطيط الاقتصادى كوسيلة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة وتجنبا لأخطاء السوق والإسراع بمعدلات النمو والتصنيع والتحديث ، أصبح ينظر إلى التخطيط الاقتصادى على أنه خطيئة وطامة كبرى وأنه لكى يطمئن القطاع

الخاص وتزداد حوافزه على الاستثمار يتعين على الدولة أن تبتعد عن التخطيط الاقتصادى ، وأن تترك آليات السوق تعمل عملها بحرية .

- وعلى حين كان ينظر إلى الضرائب كوسيلة أساسية للتوفيق بين متطلبات التطور الاقتصاد كالتمويل والعدالة الاجتماعية ، أصبحت الضرائب متهمة بأنها تثبط همة الناس الأكثر ديناميكية وأصحاب رؤوس الأموال على الاستثمار ، ولذا يتعين العمل على تخفيض الضرائب وعلى الأخص الضرائب على أرباح المشروعات الإنتاجية .

- وبينما كان البعد الاجتماعى للتنمية والمشاركة فى الرعاية الاجتماعية تعتبر ضمن أهداف التنمية والتقدم فى الدول النامية ، أصبح هذا البعد غير مرغوب فيه باعتباره يشجع على التواكل والتكاسل ويستنزف موارد كثيرة ، ومن ثم فهو مسئول عن عجز الموازنة العامة للدولة . [41]

ولعل هذه المعانى كانت فى ذهن المفكر الأمريكى فرنسيس فوكوياما عالم السياسة العامة ذائع الشهرة عندما كتب كتابه الشهير عن نهاية التاريخ وخاتم البشر The End of History and Last Man فى بداية التسعينيات من القرن العشرين ، وعنده أن التطورات الأخيرة فى البلاد الشيوعية تدل على انتصار النموذج الليبرالى فى النظام الاقتصادى . ويقول هذا المفكر أن القرن العشرين قد بدأ بتحديات من أنظمة الحكم المطلقة فى ألمانيا والنمسا لمبدأ الليبرالية ، غير أن هذا التحدى زال مع الحرب العالمية الأولى بعد هزيمة قيصر ألمانيا وإمبراطور النمسا . وجاءت بعد ذلك تحديات الأنظمة الفاشية والنازية ، وهذه تلاشت مع الحرب العالمية الثانية بعد هزيمة النازى هتلر والفاشى موسيلينى . وكان آخر هذه التحديات وأقواها مراسا ما جاء من الأنظمة الشيوعية ، وقد انهزم هذا التحدى فى عقد الثمانينيات مع إعلان البريسترويكا والجلاسونست على يد جورباتشوف ومع انهيار الأنظمة الشيوعية فى أوروبا الشرقية .

وعند المفكر الأمريكى فرنسيس فوكوياما أن هذا الانتصار يمثل نهاية التاريخ . فلقد انتصر المثال الليبرالى فى المجال الاقتصادى بنفس معنى انتصار مبادئ الحرية والمساواة فى المجال السياسى . ولم يبقى بعد هزيمة التحدى الشيوعى إلا أن تتحول الأنظمة الاقتصادية تدريجيا نحو النظام الليبرالى . [42]

وقد نتفق أو لا نتفق مع قراءة فوكوياما للتاريخ . ولكن الشئ المؤكد هو أن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين تسعى جاهدة عاجلا أم آجلا لخروج الحكومة والدولة من الإنتاج المباشر للسلع والخدمات ، كما تسعى أيضا للعمل على انكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها المباشر فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى الدول النامية .

وفى الحقيقة فإن الانتقال إلى اقتصاد السوق وقوة أو ضعف الحكومة والدولة هى قضية بالغة الأهمية ، وهى علاقة الدولة بالاقتصاد أو علاقة السياسة بالاقتصاد فى ظل العولمة . ويمكن أن نطرح هذه القضية على مستويين : [43]

الأول : وهو مناقشة القضية على مستوى الدولة . وهو علاقة الدولة بالاقتصاد فى ظل الدولة الوطنية والقومية وخاصة فى الدول النامية التى بدأت تتجه إلى نظام اقتصاد السوق .

الثانى : وهو مناقشة القضية على المستوى العالمى بالسلطة العالمية أو النظام الدولى خاصة بعد ظهور قوة الاقتصاد العالمى دون رادع من نظام سياسى عالمى مقابل .

أ – علاقة الدولة والسوق والمجتمع المدنى فى إطار الدولة الوطنية أو القومية :

فأما على المستوى الأول ، فيبدو أن الانتقال إلى اقتصاد السوق لا يبرر أبدا تناقص دور الدولة أو الحكومة ، ولكنه قد يتطلب التغيير فى شكل هذا الدور . فمعظم من كتب عن أهمية نظام السوق كان يقرن ذلك دائما بضرورة وجود دولة قوية ودونها لا تستطيع أن تقوم السوق بدورها . فحتى البنك الدولى وهو فى نظر العديدين قلعة المحافظة وحماية النظام الاقتصاد العالمي الجديد قد خصص تقريوه السنوى عن عام ١٩٩٧ لدور الدولة فى الاقتصاد تحت عنوان (الدولة فى عالم متغير) وقد عدل رأيه فى دور الدولة عن ذى قبل . ومن يقرأ هذا التقرير يجد أنه أبعد ما يكون عن محاولة إلغاء أو تقليص دور الدولة أو الحكومة ، بل العكس نرى التأكيد على هذا الدور وأهميته وضرورته ، وإنما المطلوب هو تعديل فى شكل هذا الدور . فليس من المنطقى أن تباشر الدولة دورها فى النظام المركزى بنفس الاسلوب فى نظام السوق . ولعله ليس جديدا على المطلعين أن الولايات المتحدة الأمريكية هى من أكثر الدول تدخلا فى الحياة الاقتصادية ، وهى تحدد وبصرامة شديدة شروط مباشرة النشاط الاقتصادى ، وتتدخل بالسياسات فى المسائل النقدية والمالية والتجارية على نحو قد لا تجد له مثيلا فى العديد من الدول الأخرى . الشئ المهم هنا هو أن الدولة تتدخل فى الحياة الاقتصادية باعتبارها سلطة وليس باعتبارها منتجا ، الدولة كسلطة لا غنى عنها ، ومع تطور الحياة الاقتصادية لابد أن تزيد سلطة الدولة ولا تتناقص وهو الأمر الذى تؤكده كل الشواهد . ولكن الدولة القوية وهى تتدخل فى الحياة الاقتصادية عليها أن تتصرف كسلطة لوضع سياسات وتطبيق جزاءات وليس أن تعمل كتاجر أو منتج ، اللهم إلا فى الأنشطة الاستراتيجية والمرافق الأساسية ومؤسسات التمويل الحيوية . [44]

وبشكل عام فإن مناقشة العلاقة بين السوق والدولة تتطلب التعرض إلى ضرورة تحقيق التوازن ليس فقط بين السلطة والمصالح الخاصة بل أنها تنطوى

على ضرورة توفير مجال مناسب لكل من السلطة من ناحية ، وبين المصالح الخاصة من ناحية أخرى ، وبين القيم أو الأخلاق من ناحية ثالثة .

فأما السلطة (أو السياسة) فأداتها الرئيسية هى الدولة ، وأما المصالح الخاصة (أو القطاع الخاص) فإن السوق هى الكفيلة بتحقيقها ، وأما القيم (أو الأخلاق) فإن المجتمع المدنى هو الكفيل عليها . والمجتمع السليم هو ذلك المجتمع الذى يوفر مكانا لكل من هذه المجالات فى توازن دقيق بينها دون غلو أو إسراف . هناك إذا ثلاثة لاعبين أساسيين لا مناص من وجودهم على الساحة كل منهم يضع الحدود على الآخر : وهو الدولة والسوق والمجتمع المدنى . ولذلك فإنه لا استقرار إذا توغلت السلطة وقضت على المصالح الخاصة أو أممت القيم . وبالمثل فإنه لا إصلاح إذا ترك المجال حرا وطليقا للمصالح الخاصة فى السوق دون رقابة أو تهذيب من الدولة ومن القيم والأخلاق . كذلك فإنه من الخطأ الاعتقاد بأن القيم والأخلاق وحدها كفيلة بحماية المجتمع . ومن هنا فإن أى حديث عن دور السوق إنما هو حديث بالمقابل عن دور قوى ونشيط للدولة وأيضا للمجتمع المدنى .

وإذا نظرنا إلى تاريخ الرأسمالية فإنه لم تكن مصادفة أن نشأت الرأسمالية التجارية فى نفس وقت ظهور فكرة الدولة القومية الحديثة فى القرن السادس عشر، ومع نمو وتطور الرأسمالية لم يتوار دور الدولة بل إنه استمر فى التوسع والزيادة . ويكفى أن نقارن دور الدولة ونشاطها وحجم تدخلها الآن وبين ما كانت تقوم به منذ قرن . ولكن دور الدولة الأساسى فى ظل اقتصاد السوق ليس هو دور المنتج المشارك مباشرة فى النشاط الإنتاجى ، بل هو دور الرقابة والإشراف ووضع الحدود وضمان عدم توغل المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة. الدولة هى الكفيلة بسلامة فاعلية السوق وهى أيضا الضامن لعدم خروج السوق عن دورها وتحويلها إلى غابة يقوى فيها القوى ويثرى الغنى ويهزل الضعيف ويسحق الفقير . الدولة مسئولة عن توفير ظروف التقدم والاستقرار سواء فى تقديم

الخدمات الأساسية فى التعليم والصحة والمواصلات والبنية الأساسية ورعاية مستقبل الأجيال ، ووضع السياسات الاقتصادية المناسبة لضمان استمرار التقدم وعدالة التوزيع ، وهى الأمين على وضع إطار النظام القانونى للنشاط الاقتصادى وحماية الحقوق واحترام التعهدات .

ب – علاقة السياسة بالاقتصاد العالمى فى إطار النظام الدولى :

أما المستوى الثانى لعلاقة الاقتصاد بالسياسة ، فهو التناقض بين ظهور قوى اقتصادية عالمية دون أن يواجهها نظام سياسى عالمى .

فالاقتصاد يتجه إلى العالمية ، ومازالت السياسة وطنية قومية . ولعل هذا هو التناقض الأساسى فى قضية العولمة ، فنحن إزاء تعارض واختلال أساسى على المستوى العالمى . فقوى الاقتصاد عالمية أو تتجه إلى العالمية فى حين أن قرارات السياسة والسلطات لا تزال وطنية وقومية ، ولا تزال قضية السيادة مسيطرة على الأذهان . وهناك مقاومة شرسة ضد أى تنظيم عالمى يعلو على الدولة ، بل والأشد مرارة أنه حينما يظهر نوع من السلطة العالمية فإنها أقرب ما تكون إلى مجلس إدارة اقتصاد العالم ، وهو مجلس إدارة لا يمثل القوى السياسية العالمية بقدر ما يمثل المصالح الاقتصادية العالمية . ولكن هل هذه هى نهاية المطاف ؟ هل نحن بصدد الفصل الختامى لظاهرة العولمة أم أننا بعد أمام المشهد الأول ؟ أليس تاريخ البشرية هو تاريخ التغيير المستمر فى المؤسسات السياسية والاقتصادية ؟ ألم يعرف العالم حكم العائلات الملكية قبل أن تبرز حقوق الشعوب فى حكم نفسها ؟

أليست العولمة المعاصرة ظاهرة تاريخية لم تتجاوز فى شكلها المعاصر أكثر من ثلاثة أو أربعة قرون ، من المتصور بالتالى أن نعرف تطورا جديدا ؟ هل يؤدى تطور الاقتصاد العالمى وظهور فكرة العولمة إلى تطور مقابل فى

العلاقات السياسية الدولية وظهور تنظيما عالميا أكثر اتفاقا مع طبيعـــة الاقتصـــاد العالمى وتطلعات الشعوب ؟ هل انتهى التاريخ أم إننا نبدأ مرحلة جديدة تتطلب منا المشاركة الفعالة وليس الانسلاخ ؟ هذه أسئلة للمستقبل . وتجربة الماضى تعلمنـــا ألا شيء ثابت غير وجه الله ، وأما عن المستقبل فالله اعلم .

ج – نظام السوق الاجتماعى :

ومن النماذج المهمة التى يثيرها البعض فى الآونة الراهنة هو إيجاد نموذج يجمع أو يولف بين نظام الحرية الاقتصادية من ناحية وبين مـــا يعــرف بــالبعد الاجتماعى من الناحية الأخرى والذى يمس الجمهرة الكبرى من ســكان العــالم ، وذلك من أجل تجنب أو تفادى العيوب التى تلازم نظام السوق الحالى الذى يقتبس مبادئه مما يعرف بالحرية الاقتصادية المطلقة أو التقليدية . ويعرف هــذا النظــام بنظام السوق الاجتماعى Social-Market System .

فمن المعروف أن نظام السوق لا يخلو مـــن عيــوب . وأهمــها ظــهور الاحتكارات الخاصة ، واحتمال تركيز الثروة والدخل فى أيدى قليلة ، واحتمال أن يؤدى التفاعل الحر بين قرارات الأفراد إلى معدلات غير مقبولة للبطالة . وكذلــك وجود فجوة فى بعض الحالات بين التكلفة الخاصة التى يتحملها الفــرد والتكلفــة الاجتماعية التى يتحملها الآخرون . ومن هنا فإن الدولة لا تقف موقف المتفـــرج ويجب أن تعمل على إزالة مثل هذه العيوب (عيوب الســوق) وغيرهــا ، وأن تعمل على تهذيب قوى السوق لضمان المنافسة الفعالـــة (تنافســية الأســواق) والتوزيع العادل للثروة والدخل ، وأن تسعى جاهدة لتحقيق العدالة الكاملة أو شــبه الكاملة ، وأن تزيل التناقض يبين مصلحة الفرد والمجمــوع حيــث يقــوم هــذا التناقض. أى على الدولة ألا تتمسك أو تأخذ بما يعــرف (بالحريــة الاقتصاديــة التقليدية أو المطلقة) . ويسمى هذا النظام (نظام الســوق الاجتمــاعى Social-Market System) ، إشارة إلى الحرية الاقتصادية من ناحية والبعد الاجتمـاعى من ناحية أخرى .

وهناك من يعتقد بأن هذا النموذج (نموذج السوق الاجتماعى) هو النموذج الذى تتجه نحوه الأنظمة الاقتصادية المختلفة .

فالبلاد الاشتراكية تنشد الكفاءة الإنتاجية والاقتصادية التى افتقدتها فى ظل هيمنة الدولة على كل وجوه النشاط الاقتصادى ومن ثم فإنها تتجه نحو التخلى عن مبدأ ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وتأخذ بآليات السوق والقطاع الخاص مع استبقاء حضور قوى للدولة فى النظام الاقتصادى لإزالة العيوب الناشئة عن التفاعل الحر بين قرارات الأفراد .

كذلك تتجه البلاد الصناعية الرأسمالية نحو مزيد من تدخل الدولة للرقابة على الاحتكارات وحماية البيئة وضمان حد أدنى من الخدمات الاجتماعية لمن يقع تحت خط الفقر .

والبلاد النامية تقلل من اعتمادها على القطاع العام والتخطيط المركزى وتزيد من اعتمادها على القطاع الخاص وقوى السوق والتخطيط التأشيرى الذى يعتمد فى تحقيق أهداف الاقتصاد على أدوات السياسة الاقتصادية والمالية والنقدية.

وبهذا المعنى يمكن أن تظهر صيغة توفيقية أو توليفة جديدة للنظام الاقتصادى وهو السوق الاجتماعى . [45]

ونظرا للأهمية الكبرى لدور الدولة فى الاقتصاد ، فسنخصص الملحق لتلك الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير الواردة فى تقريره السنوى عن التنمية عن عام ١٩٩٧ World Development Report, 1997 والمخصص أساسا لهذا الدور .

الباب الثالث

التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى
لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى
على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية
وشبكات الحماية الاجتماعية

مقدمة :

نأتى إلى نهاية مطاف الدراسة فى بابها الثالث بفصوله الخمس ، حيث يتناول التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى والطبقة الوسطى فى الدول النامية وشبكات الحماية الاجتماعية فى صورة آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية التى يساعد البنك الدولى وهيئاته الدول فى إنشاءها .

ونبدأ هذا الباب – فى الفصل الأول – بالرأى والرأى الآخر بالنسبة لهذه الآثار السلبية ، ونتناول خلاصة الرأى الأول فى تزايد معدلات البطالة وإشباع الحاجات الأساسية ، وتدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء . والرأى الآخر فى اعتراف الصندوق والبنك الدوليين بها كليا أو جزئيا وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير فى الأجل القصير فقط ، وتبريرهما بأن هذا هو الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية وذلك من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل .

بينما نتناول فى الفصل الثانى التأثير السلبى على البعد الاجتماعى لمحاور برامج التثبيت والتكييف الهيكلى محورا بمحور ومكونات كل محور وأثره السلبى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية على المستوى الميكرو- اقتصادى .

أما الفصل الثالث فلا يعدو أن يكون Abstract أى تلخيصا مبسطا دون أى إضافة أو تحليل أو تقويم عن كتاب (وداعا .. للطبقة الوسطى) للاقتصادى المصرى العربى الكبير – الزميل والصديق – رمزى زكى ، الذى أصدره عام ١٩٩٧ ، وقام بنشره دار المستقبل العربى بالقاهرة ، ونال جائزة أحسن كتاب فى

معرض الكتاب الدولى بالقاهرة لعام ١٩٩٧ ، تخليدا لذكرى رحيله فى عامه الأول التى تجئ مع إصدار الكتاب - موضع البحث - ، واعترافا بعلمه الغزير الذى نغترف منه حلوه ومره دائما وعلى الدوام لأجيال قادمة بإذن الله .

وقد اختتم هذا الباب بفصلين بدلا من فصل واحد كل منهما يعتبر جزءا عضويا للآخر لا انفصام بينهما ، بقصد أن تكون معالجتنا لهذا الموضوع أكثر إفادة ووضوحا وشمولا لشبكات الحماية الاجتماعية فى صورة آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية التى أنشئت فى الدول للتخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية المتولدة عن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى بمساعدة البنك الدولى وهيئاته وعلى الأخص هيئة التنمية الدولية . وقد سبق هذا العرض توضيح بعض الحقائق الاقتصادية التى تساعد على التقويم الصحى المتوازن للآثار الاجتماعية للإصلاح الاقتصادى بقصد ضرورة الأخذ فى الاعتبار توازن تخفيف التأثير السلبى على البعد الاجتماعى مع برامج التثبيت والتكييف الهيكلى - نفسها - حتى لا تطفو الآثار الاجتماعية السلبية على السطح وتغرق عملية الإصلاح الاقتصادى التى هى فى الأصل المصدر التمويلى للأبعاد الاجتماعية بعد جنى ثمارها .

واختتم هذا الباب بالتركيز على تجربة الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر بصفتها من أكثر التجارب شمولا ونجاحا بين الصناديق الاجتماعية للتنمية فى دول العالم بحسب رأى البعثة المشتركة من البنك الدولى والاتحاد الأوربى وبحسب رأى البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، وأخيرا حسب تصريحات رئيس البنك الدولى - نفسه - حيث أشاد بالدور الذى يلعبه الصندوق المصرى فى مكافحة البطالة وأنه سبق له أن زار ثلاثين دولة لتفقد الأنشطة الاجتماعية فيها ولم يرى نجاحا مثل الذى حققه الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر .

الفصل الأول

الرأى والرأى الآخر فى الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى

١ ـ خلاصة الآثار السلبية المتولدة عن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى :

هناك ثلاثة محاور لبرامج التثبيت Stabilization Programmes لصندوق النقد الدولى (International Monetary Fund (IMF . وهذه المحاور الثلاثة هى : السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والسياسات النقدية ، والسياسات المتعلقة بالموازنة العامة .

وهناك ثلاثة محاور أخرى لبرامج التكييف الهيكلى Structural Adjustment Programmes للبنك الدولى (World Bank (WB . وهذه المحاور الثلاث هى : تحرير الأسعار ، وحرية التجارة والتحول نحو التصدير ، ونقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص وهو ما يعرف بسياسة التخصيصية .

وعلى الرغم من أن بعض الدول النامية فى كل من آسيا وأمريكا اللاتينية ودول الشرق الأوسط قد حققت الكثير من الإنجازات نتيجة تطبيقها وتنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين ، إذ استطاعت هذه الدول أن تتغلب بدرجة لا بأس بها على الأزمات الاقتصادية والاختلالات الهيكلية التى كانت تواجهها ، وحققت نجاحا ملموسا بدرجات متفاوتة فى تحقيق التوازنات أو الموازنات الاقتصادية والإصلاحات المؤسسية والتغيرات الهيكلية ، وهى ما زالت سائرة فى طريقها نحو تحقيق صورة للغد تكون أفضل مما كان عليه الوضع قبل

تنفيذ هذه البرامج رغم بعض التجاوزات وظهور بعض الآثار السلبية التى نتجت عن هذا التنفيذ ، على الرغم من كل هذا فإن هناك ثلاث خصائص جوهرية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين ذات طبيعة سلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية . وهذه الثلاث خصائص هى : الطبيعة الانكماشية لتلك البرامج ، وانحياز البرامج لعامل عنصر رأس المال ضد عنصر عامل العمل ، وانكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وبالطبع ينطبق كل هذا على وصفة أو سياسات صندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة فى الدول النامية .

فمن الملاحظ أن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدولى بما فيها برامج علاج عجز الموازنة العامة يؤدى جميعها إلى بعض الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية التى تطبقها . فهى تؤدى إلى زيادة حجم ومعدلات البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الشعوب النامية ، حيث أن هذه البرامج لم تعمل منذ بدايتها على معالجة مشكلة البطالة فى الدول النامية التى نفذت الاتفاقات مع الصندوق والبنك الدوليين ، ولكنها تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التوظف والتشغيل وكبح نموه وزيادة أعداد العاطلين والمتعطلين وبالتالى زيادة أحجام ومعدلات البطالة فى تلك الدول عما كانت عليه ، وهى بطبيعتها كانت عالية وكبيرة .

كذلك عملت برامج التثبيت والتكييف الهيكلى على ازدياد درجة الحرمان البشرى فى إشباع حاجاته الأساسية فى الغذاء والتعليم والصحة والإسكان وغيرها، نظرا لما أسفرت عنه هذه البرامج من سياسات تعمل على خفض النفقات ذات الطابع الاجتماعى فى الموازنة العامة للدول النامية لعلاج عجز الموازنة العامة فيها .

كذلك أدت برامج التثبيت والتكييف الهيكلى إلى تدهور أحـوال محـدودى الدخل والفقراء ، إذ أدى تنفيذ هذه البرامج إلى تخفيض دعـم الغـذاء والمـواد التموينية وارتفاع أسعار السلع والخدمات التى ينتجها القطاع العام ، كما ارتفعـت أسعار الطاقة والنقل والمواصلات وزادت الضرائب غير المباشـرة كمـا زادت الرسوم على الخدمات العامة وزادت أسعار المرافق العامة ... إلى غـير ذلـك للعمل على خفض عجز الموازنة العامة . [1]

وقد أشارت التقارير الحديثة التى أصدرها البنك حـول تخفيـض أعـداد الفقراء فى الدول النامية إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق آسيا قد نجحـت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص من كل عشـرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم فى منتصف السبعينات إلـى شخصين من كل عشرة أشخاص فى منتصف التسعينات من القرن العشرين ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات فى السنوات الأخيرة فى معدل انتشار الفقر فـى معظم أرجاء جنوب آسيا وفى أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشـمال أفريقيـا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم فإنه لا يزال الكثير الـذى يتعين تخفيضه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل مـن دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم، مشيرا إلى أنه منذ عام ١٩٩٥ – وحده – قد توفى أكثر من تسعة ملايين طفل تقل أعمارهم عن خمس سنوات فى الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عـدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات فى كل بلدان الدول الناميـة باستثناء منطقة جنوب شرق آسيا . ومن المعروف أن هذه الفترة هى تلـك التـى ازداد فيها تطبيق وتنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين فى الدول النامية . [2]

وفوق هذا وذاك فإن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى قد أثرت هى الأخرى بدورها على الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى Middle Class وهوت بالكثير من أفرادها إلى حد الفقر أو ما دون هذا الحد . هذا على الرغم مما عرف عن هذه الطبقة الوسطى من أنها طبقة ديناميكية طموحة ذات إمكانات وقدرات متعددة كما أن معظم أفرادها على قدر كبير من التعليم والتأهيل المهنى وقد أسهم أفرادها بشكل واضح فى عمليات التغيير والتطوير فى كثير من مجالات العمل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى العديد من دول العالم ، وأصبح ينظر إلى هذه الطبقة الوسطى على أنها علامة إيجابية ورصيد هام للتطور ، وإنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة بالقدر الذى ينمو ويتطور به المجتمع . وقد شهدت الطبقة الوسطى انتعاشا واضحا فى مختلف دول العالم المتقدم والنامى على حد سواء فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية . غير أن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين قد عرضت هذه الطبقة لبعض الاهتزازات الشديدة وفقد الكثير من أفرادها الكثير من الحقوق والمزايا والضمانات التى اكتسبتها فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية ، وهوى حالها وعلى الأخص الشريحة الدنيا إلى الحضيض فى الدول النامية وعلى الأخص فى الدول التى طبقت ونفذت هذه البرامج . [3]

٢ – الرأى الآخر للصندوق والبنك الدوليين فى الآثار السلبية للبرامج :

هذه خلاصة الآثار السيئة أو الجانبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين . ومن الجدير بالإشارة هنا أن الصندوق والبنك وخبرائهما يعترفون بتلك الآثار الجانبية لبرامجها على البعد الاجتماعى – كلها أو بعضها وحدة تأثيرها أو قلة هذا التأثير – . إذ يعترف خبراء صندوق النقد الدولى والبنك الدولى بأن لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى تكاليف اجتماعية تضر بما يسمى بالجماعات الأشد تعرضا للمخاطر Vulnerable مثل عمال القطاع العام ، والموظفين بالحكومة من ذوى الدخل المحدود ، والعاطلين عن العمل ، والمرأة

العاملة ، وأطفال الأسر الفقيرة، وعمال الزراعة والمحرومين من ملكية الأراضى، والعاملين بالأنشطة الهامشية بالقطاع غير الرسمى ، والمسنين وأصحاب المعاشات ، ومن يعيشون على الإعانات الاجتماعية ، والمعوقين جسديا ، والمرضى الفقراء إلى آخره . وهم بالطبع يشكلون الأغلبية فى الدول النامية . وفى هذا الخصوص كتب أحد هؤلاء الخبراء فى البنك الدولى (ولما كان التكييف بالتالى يتضمن عادة تخفيض فى مجموع الطلب ، وتغيرات فى الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج وللمنتجات وتحولا فى تخصيص الموارد ، فإن هذا يستتبع بالضرورة تكاليف ، مثلا فى شكل تقليل الاستهلاك أو تخفيض الاستثمار أو الإبعاد المؤقت للعمل أى زيادة فى البطالة) . كما أن البعض الآخر من خبراء البنك الدولى يعترف بأن (تدابير التكييف الرامية إلى موازنة إجمالى الطلب والعرض عادة ما تؤدى إلى انكماش الناتج والعمالة والاستهلاك) ويقول أيضا (ولابد لأى تقدير للتكاليف الاجتماعية لبرامج التكييف أن يقيم آثارها على رفاهية الفقراء – الثلاثين أو الأربعين فى المائة من أدنى درجات سلم الدخل والاستهلاك بالنسبة للفرد بين السكان . وتضم هذه المجموعة صغار المزارعين والعمال غير المهرة أو منخفضى الأجور) .

وعلى الرغم من أن خبراء الصندوق والبنك لا يختلفون حول الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى ، إلا أنهم يتفقون على مقولة محددة يكررونها على الدوام لتبرير الآثار السلبية للبرامج والدفاع عنها حيث يقولون (إن التأخر فى تقبل هذه الآثار والتكاليف سيجعلها أكثر عبئا فى المستقبل إذا أجل البلد تنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى ، وأن هذه الآثار السلبية التى تنجم عن هذه البرامج هى تكلفة لا مهرب منها ومرارة دواء لابد من تجرعه حتى يمكن للتثبيت والتكييف أن يأخذ مجراه وينتقل البلد إلى أوضاع أفضل فى الأجل المتوسط والطويل . ولكن هذه التكاليف لابد وأن تقارن بتكاليف عدم اعتماد سياسات التثبيت والتكييف فى حينها أو إجراءها بطريقة غير منظمة ، وكلتا الحالتين يمكن أن تفرض عبئا أكثر ثقلا ، فمع تأجيلها يزداد عمق جذور

التشوهات ويصبح تصحيحها أكثر تكلفة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا . وفضلا عن ذلك ، فإذا أخرت برامج التثبيت والتكييف أكثر مما يجب فإنه سيتم فى النهاية عن طريق انخفاض إجبارى فى الواردات أو غير ذلك من تدابير الأزمة التى لا تتسق مع التنمية الأطول أجلا) . [4]

واعتراف هؤلاء الخبراء ينصب فقطط على الأجل القصير . ويبرر هؤلاء الخبراء أن هذه الآثار الجانبية هى الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية ، وذلك كله من أجل تحقيق الموازنات أو التوازنات الاقتصادية الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل . ويعد هؤلاء الخبراء الدول النامية التى تطبق وتنفذ هذه البرامج بأن صورة الغد سوف تكون أحسن إشراقا وأوفر إنتاجا من الصورة التى كانت عليها هذه الاقتصاديات النامية قبل تطبيق هذه البرامج . كما يرى هؤلاء الخبراء أن هذه البرامج سوف تعمل على إعادة ترتيب البيت من الداخل ، وأن الاقتصاد النامى سوف يستعيد عافيته وصحته على النحو الذى يعمل على زيادة الإنتاج وتوليد الدخل وتوفير فرص العمل ورفع مستوى المعيشة والقضاء على الفقر أو على الأقل تخفيف حدته وتحسين الظروف والأوضاع الاجتماعية ، بالإضافة إلى خلق بيئة اقتصادية مواتية بعد الانتهاء من تنفيذ هذه البرامج ويكون قد تم فيها القضاء على العجوزات والاختلالات الهيكلية وغير الهيكلية التى كانت تهدد استقرار بيئة الاقتصاد الكلى والجزئى كالتضخم وانهيار سعر الصرف وجمود سعر الفائدة وعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات ، بحيث يصبح البلد النامى بعد تطبيق وتنفيذ هذه البرامج إحدى الأسواق الناشئة على خريطة الاستثمار العالمى تقل فيها بشكل كبير درجة المخاطر الاقتصادية والمالية فى نهاية المطاف . [5]

ليس هذا فحسب ، بل إن تقرير البنك الدولى عن تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية السابق الإشارة إليه قد دعا حكومات الدول النامية إلى أن تكون برامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان أو الضمان الاجتماعى برامج مكملة ومهمة وهدفا رئيسيا لعملية التنمية التى تعتمد على تخفيض أعداد الفقراء ، وذلك على الرغم من أن برامج شبكات الأمان وما يرتبط بها من تكاليف مالية لا يزال مصدرا للقلق فى دول نامية عديدة ، ويحاول بعضها إصلاح هذه البرامج الموجهة نحو الفقر استجابة للأوضاع الاقتصادية والسياسية المتغيرة ، بينما شرعت بلدان أخرى نامية فى إدخال برامج جديدة . كما يؤكد التقرير عاليه أن البنك الدولى يعتمد على منهاج متعدد الأبعاد لرصد جهود تخفيض أعداد الفقراء ، ويركز هذا المنهاج على العوامل التى تؤثر على الاستهلاك وعلى المؤشرات الاجتماعية للأسر الفقيرة ويستخدم بصورة متزايدة الأساليب التقليدية لتحليل ورصد النتائج . ومنذ أول التسعينات من القرن العشرين اعتبر البنك الدولى تقويم أوضاع الفقراء وبرامج الإجراءات التدخلية الموجهة عنصرين رئيسيين فى هذا المنهاج ، وأصبح يرصد البنك تقويم أوضاع الفقر فى البلدان الأعضاء فى البنك الدولى ، بينما يستخدم برنامج الإجراءات التدخلية لمواجهة متابعة ورصد قروض البنك الموجه نحو تخفيض أعداد الفقراء .

كذلك فإن البنك الدولى – وهو فى نظر العديدين قلعة المحافظة وحماية النظام العالمى الاقتصادى الجديد – قد خصص تقريره السنوى لعام ١٩٩٧ لدور الدولة فى الاقتصاد وأصدره تحت عنوان (الدولة فى عالم متغير) ، وقد عدل رأيه فى دور الدولة عن ذلك قبل . ومن يقرأ هذا التقرير يجد أنه أبعد ما يكون عن محاولة تقليص دور الدولة أو الحكومة فى الاقتصاد ، بل على العكس يرى التأكيد على هذا الدور وأهميته وضرورته ، وإنما المطلوب هو التعديل فى شكل هذا الدور . فليس من المنطقى أن تباشر الدولة دورها فى النظام المركزى بنفس الإسلوب فى نظام السوق . ولعله ليس جديدا على المطلعين أن الولايات المتحدة الأمريكية هى من أكبر الدول تدخلا فى الحياة الاقتصادية ، وهى تحدد وبصرامة

شديدة شروط مباشرة النشاط الاقتصادى ، وتتدخل بالسياسات فى المسائل النقدية والمالية والتجارية على نحو قد لا تجد له مثيلا فى العديد من الدول الأخرى . الشيء المهم هنا هو أن الدولة تتدخل فى الحياة الاقتصادية باعتبارها سلطة وليس باعتبارها منتجا . الدولة كسلطة لا غنى عنها ، ومع تطور الحياة الاقتصادية لابد أن تزيد سلطة الدولة ولا تتناقص ، وهو الأمر الذى تؤكده كل الشواهد . ولكن الدولة القوية وهى تتدخل فى الحياة الاقتصادية عليها أن تتصرف كسلطة لوضع سياسات وتطبيق جزاءات وليس أن تعمل منتجا أو تاجرا اللهم إلا فى الأنشطة الاستراتيجية والمرافق الأساسية ومؤسسات التمويل الحيوية .

وفوق هذا وذاك فإن البنك الدولى ساعد الدول النامية خلال تنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى على مواجهة الآثار الجانبية لهذه البرامج عن طريق إنشاء الصناديق الاجتماعية للتنمية بتمويل من المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والمنح المقدمة من الدول المتقدمة وغيرها من بعض الدول النفطية للتخفيف من الآثار السلبية لهذه البرامج على البعد الاجتماعى ، وعلى رأسها العمل على تخفيف البطالة الناتجة عن عمليات الإصلاح الاقتصادى وعلى الأخص الناتجة عن تنفيذ برامج التخصيصية . وتعتبر هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى تلك الدول . [6]

بيد أن التاريخ الاقتصادى المعاصر قد بين أن بعض حالات الدول النامية التى طبقت ونفذت برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين لم تتحسن بالقدر الكافى ، وأن أمانى وطموحات هذه الدول فى النمو والتقدم الاقتصادى لم تتحقق بعد وغير منتظر أن تتحقق فى الأجل المنظور . ومن هنا تصاعدت موجات الانتقاد الموجه إلى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى من جانب الكثير من الاقتصاديين ومن جانب بعض أولى الرأى ومن بعض قادة الدول النامية الذين أصبحوا عرضة لانتقادات سياسية فى مجتمعاتهم نتيجة تلك الآثار السلبية لهذه البرامج على البعد الاجتماعى السابق الإشارة إليها . وعلى أثر ذلك

عقدت المؤتمرات لبعض مجموعات الدول النامية ، كما عقدت النـــدوات لبعــض المنظمات الدولية وشبه الدولية ، بالإضافة إلى بعض الدوائر المستديرة للخـــبراء الاقتصاديين العالميين من الدول المتقدمة والنامية ومن الـــهيئات الدوليـــة وشـــبه الدولية ، تتحدث كلها عما يعرف ببرامج التثبيت والتكييف الـــهيكلى ذى الوجـــه الإنسانى Stabilization & Structural Adjustment Programmes with Human Face . [7]

الفصل الثانى

الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى على البعد الاجتماعى

١ – تزايد معدلات البطالة :

تمثل زيادة معدلات البطالة وشدتها إحدى السمات الأساسية للدول النامية . وقد تزايدت حدة هذه المشكلة ابتداء من النصف الثانى من الثمانينات حينما هبطت معدلات النمو فى هذه البلاد نتيجة انخفاض معدلات الاستثمار فيها بسبب تدهور أسعار صادراتها وارتفاع أعباء خدمة الدين الخارجى فيها بالإضافة إلى انخفاض التحويلات الرأسمالية الواردة وضعف القدرة على الحصول على القروض والمعونات الخارجية الجديدة . وقد ضاعف من حدة هذه المشكلة هبوط الطلب على العمالة فى الدول الرأسمالية الصناعية والدول الأوروبية وبلدان الخليج العربى وعودة الكثير من العمالة فى هذه البلدان إلى أوطانها وذلك خلال عقد الثمانينيات ، وهو الطلب الذى كان يخفف إلى حد لا بأس به من حدة البطالة فى الدول النامية . يضاف إلى ذلك أن الكثير من حكومات الدول النامية بدأت تتراجع عن السياسة الاجتماعية القاضية بتشغيل الخرجين الجدد من المعاهد الفنية والصناعية والتعليم العالى والجامعى ووقف التوظف فى مؤسسات القطاع العام . كما أن ضعف معدلات النمو الزراعية فى الكثير من الدول النامية قد خلق فائض سكان نسبى فى الريف راح يزحف إلى المدن بحثا عن عمل دون جدوى . وحتى القطاع الهامشى الذى كان قادرا على استيعاب العمالة الجديدة بدأت قدرته على امتصاص البطالة فى التضاؤل بسبب النمو المفرط الذى حدث فى هذا القطاع من ناحية ، وبسبب انخفاض الطلب على الخدمات التى يؤديها نتيجة لانخفاض مستويات الدخول الحقيقية للطبقة المتوسطة وساكنى المدن من ناحية أخرى . كذلك فإن مشروعات البنية الأساسية التى نفذها عدد من الدول النامية خلال

الثمانينات قد استخدمت فى تنفيذها طرق فنية يغلب عليها كثافة رأس المال أكثر من كثافة العمل عبر الشركات الأجنبية والمحلية على السواء .

وعلى العكس فإن برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى وبرنامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى لم تعمل من ناحيتها فى البداية على معالجة مشكلة البطالة فى الدول النامية التى عقدت معها اتفاقات ، ولكن هذه البرامج قد تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التشغيل وكبح نمو التوظف وزيادة أعداد المتعطلين وزيادة معدلات البطالة فى تلك البلدان .

ففيما يتعلق ببرامج التثبيت فى الدول النامية مع صندوق النقد الدولى والتى استهدفت خفض العجز فى الموازنة العامة ، وتخفيض العجز فى ميزان المدفوعات وزيادة الاحتياطيات الدولية ، والحد من التضخم عن طريق السياسة النقدية الانكماشية ، انبثقت منها سياسات أدت إلى زيادة عدد العاطلين فى الدول النامية المنفذة لهذه البرامج نرصد منها التالى :

١ – **خفض العجز فى الموازنة العامة** : تمثلت بعض سياسات التثبيت الخاصة بخفض العجز فى الموازنة العامة للدولة فى خفض الطلب على العمالة نورد منها:

- تخلى الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين – كليا أو جزئيا – وتجميد التوظف الحكومى حتى يمكن التحكم فى باب الأجور والمرتبات بالموازنة العامة .

- أدت الزيادة الكبيرة فى الضرائب غير المباشرة (مثل ضريبة المبيعات) ، وإلغاء الدعم ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، وزيادة أسعار الرسوم على الخدمات العامة ، وترك الأسعار لتتحدد فى ضوء آليات العرض والطلب إلى إحداث خفض فى حجم الدخل العائلى المتاح للإنفاق مما أثر على الطلب المحلى وبالتالى إلى حدوث كساد بالأسواق وتراكم فى المخزون وطاقات عاطلة وخسائر وإفلاسات متعددة ترتب عليها تسريح أعداد من العمالة الموظفة .

- أدى ارتفاع أسعار الطاقة والنقل والتشغيل والمستلزمات السلعية المحلية والمستوردة نتيجة خفض القيمة الخارجية للعملة (سعر الصرف) إلى زيادة تكاليف الإنتاج المحلى دون حدوث رفع فى مستوى الإنتاجية لمواجهة أعباء هذه الزيادة . وقد أدى ذلك إلى حدوث خفض فى الفائض الاقتصادى فى القطاعات الاقتصادية المختلفة ومن ثم انخفاض فى القدرة الذاتية على التراكم الرأسمالى والحد من التوسع فى خطط الإنتاج وبالتالى انخفاض الطلب على العمالة .

- أدى خفض معدل نمو الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية كالتعليم والصحة والإسكان الشعبى إلى خفض طلب الحكومة على عمالة هذه الخدمات .

- أدى تقليص دور الدولة والقطاع العام فى النشاط الاقتصادى إلى خفض الاستثمار الحكومى وإلى انخفاض الطاقات الإنتاجية الجديدة وانخفاض استيعاب الأيدى العاملة العاطلة . هذا بالإضافة إلى أن مشروعات البنية الأساسية تعتمد على تكنولوجيا كثيفة رأس المال وعلى العمالة المؤقتة التى يتم تسريحها عقب الانتهاء من تنفيذ المشروع .

٢ – **تخفيض العجز فى ميزان المدفوعات :** كذلك تمثلت بعض إجراءات وسياسات التثبيت الخاصة بتخفيض العجز فى ميزان المدفوعات وهى الإجراءات التى صيغت تحت عنوان تحرير التجارة الخارجية بالسلب على مشكلة البطالة فى الدول النامية تجلت فى الأمور التالية :

- أدت إلغاء اتفاقيات التجارة والدفع الثنائية إلى ضياع الأسواق التقليدية للصادرات والتى كانت تضمن تخطيطا للإنتاج لفترات معقولة ، ومن ثم عمالة إضافية أثناء تلك الفترات .

- إن خفض القيمة الخارجية للعملة الوطنية (سعر الصرف) بعد تعويم سعر الصرف قد أدى إلى ارتفاع تكلفة المواد الوسيطة المستوردة فى كافة قطاعات الاقتصاد القومى التى تعتمد فى إنتاجها على هذه المواد ، ومن ثم إلى زيادة الأسعار النهائية لمنتجات هذه القطاعات . وفى ضوء انخفاض مستوى الدخول الحقيقية للسكان بسبب الغلاء والبطالة وعدم نمو الأجور والمرتبات بمعدل مساو لمعدل التضخم ازدادت حدة الكساد للسوق المحلى من ناحية ، وضعفت القدرة التنافسية للصادرات التى تعتمد فى إنتاجها على الواردات الوسيطة من الخارج من ناحية أخرى ، وهو الأمر الذى أدى بدوره إلى خفض الطلب على العمالة .

- أدى تحرير تجارة الاستيراد (كإلغاء أذون الاستيراد ، والحصص الكمية ، وخفض الرسوم الجمركية إلى آخره) إلى تعريض الصناعة المحلية إلى منافسة غير متكافئة مع المنتجات المستوردة مما نتج عنه بعض الخسائر والغلق للصناعات المحلية وفى تزايد مشكلة البطالة .

٣ – **السياسة النقدية الانكماشية :** كذلك انبثق عن السياسة النقدية الجديدة التى انطوى عليها برامج التثبيت الحد من نمو عرض النقود ، مما كان لها الأثر فى زيادة البطالة . ونشير فى هذا الخصوص إلى قضيتين جوهريتين :

- إن السقوف الائتمانية التى فرضت على الجهاز المصرفى بهدف الحد من الائتمان وامتصاص السيولة قد أدت إلى خفض فى حجم الائتمان الممنوح للقطاعات الاقتصادية المختلفة ، والتى يعتمد بعضها فى تمويل مصروفاته الجارية على الائتمان ، وبالتالى زيادة حجم الطاقات الإنتاجية العاطلة وخفض مستوى الإنتاج المحلى فى الكثير من الشركات ، ومن ثم التأثير بالسلب على الطلب على العمالة المحلية .

- أدى ارتفاع أسعار الفائدة ، وهى الزيادة التى تحققت على أثر طرح أذونــات الخزانة والسندات الحكومية لتمكين الحكومة من الاقتراض من السوق النقـدى والمالى المحلى لتمويل عجز الموازنة العامة إلى زيــادة كلفــة رأس المــال الجارى والاستثمارى ، ومن ثم إلى ضعف إقبــال المسـتثمرين وأصحــاب المدخرات من استثمار أموالهم فى مشروعات اســتثمارية جديـدة وتفضيـل استثمارها فى شراء أذونات الخزانة والسندات الحكوميــة باعتبارهــا أفضــل استثمار مربح ومضمون ومعفى عائده من الضرائب . وكان لذلك أثر ســلبى بالطبع على الطلب على العمالة .

وإذا انتقلنا إلى **برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى** ، فإن أهم ما فى هــذه البرامج من حيث علاقتها بمشكلة البطالة فى الدول النامية هو برنامجين هما :

١ – برنامج نقل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخــاص (برنــامج التخصيصية) : وفيما يختص ببرنامج نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخـاص المحلى والأجنبى وهو ما يعرف ببرنامج التخصيصية أو توسيع قاعدة الملكيــة ، فإن هذا البرنامج يقترن فى العادة بتسريح أعداد غفيرة من العمالة الموظفــة فــى شركات القطاع العام وعلى الأخص العمالة ذات الأجور المرتفعة . ولتسهيل مهمة بيع شركات القطاع العام اضطرت بعض الدول أن تغير مــن قوانيــن ولوائــح الأجور والتوظف فى شركات القطاع العام لتعطى المستثمرين الجدد الحــق فــى رسم وتقرير سياسات الأجور والعمالة طبقا لما هو مقرر فى القطــاع الخــاص . كذلك فإن هناك بعض الحكومات فى الدول النامية تقوم بتقديــم بعــض الحوافــز والمغريات للعمالة فى شركات القطاع العام لكى تترك عملها فى هــذه الشــركات كحوافز المعاش وتقرير بعض المكافئات وتقديم بعض القروض الميسرة إلى غــير ذلك ، وذلك قبل الشروع فى طرح هذه الشركات للبيع . أضف إلى ذلك فإنه فــى ضوء قبول بعض الحكومات فى الدول النامية لمبدأ تحويل الديون الخارجية إلــى استملاك شركات القطاع العام Dept for Equity Swaps فإن هنــاك بعــض

الخطورة فى أن يستولى المستثمرون الأجانب على ملكية شركات القطاع العام بأسعار غير مكافأة أو غير عادلة خاصة إذا علم أن ديون الدول النامية ومنها بعض ديون الدول العربية تباع فى الآونة الراهنة فى الأسواق الثانوية للديون بأسعار تقل عن ٥٠% من سعرها الأسمى ، وقد يؤدى ذلك إلى عودة سيطرة رأس المال الأجنبى على مقدرات البلاد خاصة بالنسبة للدول النامية التى يكون حجم القطاع العام فيها كبيرا . كما أن هناك بعض الاحتمالات بأن تؤثر هذه العملية بالسلب على ميزان المدفوعات حينما يعمد الملاك الأجانب الجدد لتحويل دخولهم وأرباحهم للخارج بدلا من استثمارها فى الداخل وهو ما يؤدى إلى ضعف مقدرة البلد الذاتية على التراكم الرأسمالى والنمو وخلق فرص جديدة للتوظف . ويزداد تأثير هذه العملية إذا كانت شركات القطاع العام المباعة لا تسهم فى صادرات البلد . ولا شك أن هذه التحويلات تؤدى إلى استنزاف الاحتياطيات الدولية وإلى زيادة العجز بميزان المدفوعات وزيادة الحاجة إلى الاستدانة والوقوع مرة أخرى فى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى كما أسفرت تجارب دول أمريكا اللاتينية فى هذا الخصوص .

٢ - **برنامج تحرير التجارة الخارجية :** يدعو البنك الدولى ويؤازره فى ذلك صندوق النقد الدولى إلى تحرير التجارة الخارجية وبخاصة تحرير الواردات . ويعتبر البنك الدولى تحرير الواردات عن طريق خفض الرسوم الجمركية والتخلى عن القيود الكمية ومنع حظر الاستيراد وتسهيل إجراء الاستيراد شرطا أساسيا من شروط قروض التكييف الهيكلى . وقد بدأت بعض الدول النامية والدول العربية بما فيها مصر اتخاذ خطوات سريعة فى هذه المجال . ومكمن الخطورة فى هذا التحرير السريع والمفاجئ وغير المدروس أنه سيعرض قطاعات الإنتاج المحلى فى الصناعة والزراعة وفى بعض الخدمات إلى منافسة غير متكافئة بالمرة تكون نتيجتها إفلاس وتصفية كثير من الطاقات الإنتاجية ومن ثم زيادة البطالة ، خاصة وأن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى قد خلقت نوعا من الزيادات غير الصغيرة فى تكاليف الإنتاج المحلى ورفعت بالتالى أسعار المنتجات النهائية إلى مستويات

أسعار الواردات المماثلة . ومع هذا التحرير تتعاظم مخاطر الإغراق Dumping واحتواء الأسواق الداخلية ، وهو أمر شهدته كثير من تجارب الدول النامية .

وفوق هذا وذاك فإن تزايد مشكلة البطالة التى تنجم عن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى لا تتمثل فى جانبها الاجتماعى فحسب نظرا إلى ضعف الضمانات الاجتماعية وغياب إعانات البطالة وضعف الدور الذى تلعبه نقابات العمال فى الدول النامية فى الدفاع عن حقوق العمال على نحو ما هو معروف فى الدول الرأسمالية الصناعية – كما سبق بيانه – وإنما فيما تنطوى عليه هذه المشكلة من هدر فى قيمة العمل الإنسانى وخاصة وإن الشطر الأكبر من المتعطلين فى سن الشباب ، وبذلك تخسر بلادهم النامية حجم العطاء الإنتاجى الذى كان من المفروض أن يقدموه لولا تعطلهم . وفى هذا الخصوص يجب أن يتبادر إلى الأذهان أن البطالة التى باتت تفترس الآن ملايين من المؤهلين والفنيين والعمال المهرة ونصف المهرة قد تحملت حكومات الدول النامية فى سبيل تعليمهم وتأهيلهم وتدريبهم حجما ضخما من الموارد ، وأن هذا التعطل هو بمثابة إهدار مباشر لهذه الموارد ، ومن ثم تصبح إنتاجية التعليم فى حالة هؤلاء المتعطلين مساوية للصفر . [8]

٢ – انخفاض إشباع الحاجات الأساسية :

تؤدى برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى وبرامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى فى بداية سنينها الأولى وفى الغالب فى معظم الدول النامية التى ترتبط مع الصندوق ومع البنك بهذه البرامج إلى نوع من التردى والانخفاض فى إشباع الخدمات الأساسية فى هذه الدول . وفى هذا الخصوص يمكن أن نشير إلى المسألتين التاليتين باعتبارهما من أهم المسائل الضاغطة فى تردى أو انخفاض درجة إشباع الحاجات الأساسية لشطر كبير من سكان الدول النامية .

١ - **خفض نفقات الموازنة ذات الطابع الاجتماعى :** ويتمثل البعد الأكثر خطورة فى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى الذى يباشر تأثيره السلبى على إشباع الحاجات الأساسية للشعب وعلى الأخص محدودى الدخل والفقراء ، هو الضغط الملموس التى تقوم به الحكومات النامية فى مجال الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الأساسية والضرورية كالتعليم والصحة والإسكان الشعبى والضمانات والإعانات الاجتماعية إلى غير ذلك من أجل خفض العجز فى الموازنة العامة . صحيح أن الرقم المطلق فى الموازنات العامة فى الخدمات الاجتماعية الأساسية والضرورية قد يرتفع ولكنه ينخفض بحكم التضخم إذا أخذت الأسعار الثابتة فى الحسبان ، هذا بالإضافة إلى أن نسبة هذه النفقات بالنسبة لمجموع إنفاق الموازنة العامة هى بدورها تنخفض ، كذلك فإن متوسط ما يحصل عليه الفرد من إنفاق حكومى فى هذه المجالات الاجتماعية يأخذ فى التناقص فى أغلب الأحوال فى الدول النامية التى تقوم بتنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى . وكل هذا يؤدى إلى نقص فى إنتاجية العمل الإنسانى . وتعتبر تجربة المكسيك مثلا واضحا فى هذا الخصوص، حيث أثرت برامج التثبيت والتكييف الهيكلى بالسلب على إنتاجية العمل الإنسانى . فمنذ عام ١٩٨١ قامت الحكومة المكسيكية فى إطار تنفيذ هذه البرامج بخفض شديد فى الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية بلغت نحو ٢٣,٥% فى الفترة ٨١ - ١٩٨٤ ، كما واكب ذلك ارتفاع فى أسعار الضرائب غير المباشرة وزيادة شديدة فى أسعار الخدمات العامة وقفزة شديدة فى أسعار الطعام والشراب . كما انخفض الإنفاق الحكومى على التعليم بنسبة ٢٩% وعلى الصحة بنسبة ٢٠% وعلى خدمات الضمان الاجتماعى بنسبة ٢٤% خلال نفس الفترة . وكان من نتيجة ذلك حدوث تدهور فى مستوى المعيشة ، تمثل فى سوء التغذية وتدهور الخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية مما انعكس فى النهاية فى تدهور إنتاجية عنصر العمل الإنسانى . وبالذات فى القطاع الصناعى وقطاع الخدمات خلال الفترة المذكورة .

٢ – الأسعار المحلية والاقتراب بها إلى الأسعار العالمية : تركز برامج التثبيت والتكييف الهيكلي على إلغاء الرقابة على الأسعار والتدخل الحكومي في الأسواق وإلغاء الدعم وزيادة أسعار السلع والخدمات للاقتراب بها إلى ما يسمى بالأسعار العالمية . ويتم ذلك تحت عناوين محددة مثل تحرير الأسعار ، وإزالة التشوهات السعرية ، والأسعار الاقتصادية . ولا يخلو أي برنامج من تلك البرامج من ارتفاع للأسعار . ويستند الصندوق والبنك في ذلك إلى أن تحرير الأسعار سيؤدى إلى تنافس الأسواق وتخصيص الموارد وتوزيعها بشكل أفضل ، ومرجعيتهما لقياس مدى سلامة جهاز الأسعار وفاعليته هي الأسعار العالمية . فكلما تحركت الأسعار المحلية – باستثناء أهم وأخطر سعر وهو سعر العمل (الأجور) يكون ذلك في نظر الصندوق والبنك دليلا على الاقتراب من الوضع الأمثل للأسعار .

وبصرف النظر عن ذلك فإن الزيادات العمدية التي تحدث في الأسعار سواء عن طريق إضافة الضرائب غير المباشرة عليها ، وتجميد الأجور ، وزيادة البطالة تؤدى إلى عجز فئات وشرائح اجتماعية كبيرة في المجتمعات النامية عن إشباع حاجاتها الأساسية بالمعنى الضيق لهذه الحاجات . فأسعار الطعام ترتفع وتجبر أسر عديدة على أن تغير من نمطها الغذائي بالتحول إلى أرخص أنواع الطعام والاستغناء قسرا عن الأصناف الغذائية الجيدة كاللحوم والألبان ومنتجاتها وأنواع كثيرة من الفواكه والخضروات . كما أن الحصول على سكن ملائم تتوافر فيه أبسط الشروط الإنسانية كتوفير المياه النقية والصرف الصحي والإنارة تعتبر مسألة عزيزة المنال بالنسبة لمحدودى الدخل والفقراء وخاصة بعد ترك الإيجارات لقوى العرض والطلب ، وبذلك يرتفع معدل التكدس في الحجرات وتظهر أزمات مناطق الإسكان العشوائي . كذلك ترتفع أسعار الخدمات الصحية بعد خصخصة بعض المستشفيات والمراكز الصحية وزيادة الرسوم عليها وارتفاع أسعار العلاج والأدوية بالقطاع الخاص ، مما ينعكس في سوء الأحوال الصحية في البلاد النامية وترتفع درجة حرمان شطر كبير من سكانها من هذه الخدمة الأساسية . ونفس الشيء يمكن ملاحظته بالنسبة للحاجة إلى التعليم في ضوء زيادة الرسوم

المفروضة عليه فى مؤسسات التعليم الحكومية وخفض الإنفاق العام الموجه لهذا الغرض والاتجاه إلى خصخصة بعض المؤسسات التعليمية . وأخيرا وليس آخرا تسوء حالة الملبس نتيجة زيادة أسعار الملابس والضرائب غير المباشرة المفروضة عليها .

وفى الوقت الذى تنخفض فيه أو تتردى فيه إشباع الحاجات الأساسية للشطر الأعظم من سكان الدول النامية التى تقوم بتنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى تظهر على السطح فى ضوء التفاوت الذى يحدث فى توزيع الدخل والثروة فى المجتمعات النامية ومع تحرير تجارة الاستيراد أنماط استهلاكية ترفية لأصحاب الدخول المرتفعة ، كما أنه يحدث فى بعض البلدان والمجتمعات نتيجة تطبيق آليات السوق غير المنضبطة تغيير فى نمط توزيع وتخصيص الموارد وإحلال الأولويات الخاصة فى كثير من الأحوال محل الأولويات المجتمعية ، وقد تنفرد قلة من أصحاب القوة الشرائية العليا بتوجيه جهاز الإنتاج والتجارة الخارجية لتلبية مطالبهم . [9]

٣ – تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء :

يتحمل محدودى الدخل والفقراء العبء الأساسى للكلفة الناجمة عن تطبيق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ويشمل هؤلاء أفراد الفئات والشرائح الاجتماعية الذين يعيشون على خط الفقر أو تحته أو فوقه بمسافة قريبة . وهم يتمثلون فى فقراء الريف الذين لا يملكون أرضا ويعملون فى أراضى الغير إما بشكل دائم أو موسمى ، وفى صغار الملاك الذين يزرعون حيازاتهم الصغيرة من أجل تمويل استهلاكهم العائلى ، وعمال الحكومة والقطاع العام ذوى الأجور المنخفضة والمحدودة ، ويضاف إليهم العاطلون عن العمل ، والمهمشين فى المدن ممن يعملون فى أنشطة تافهة فى القطاع الهامشى لحساب أنفسهم ، وممن يعملون بشكل موسمى وغير منتظم ، فضلا عن المسنين

والعجزة والمرضى الفقراء ، وأصحاب المعاشات والإعانات الاجتماعية المحدودة. ويمثل هؤلاء جميعا نسبة كبيرة من سكان الدول النامية . ولا يمكن تصور أى برامج للتثبيت والتكييف الهيكلى لا تأخذ هؤلاء البشر فى الحسبان ، إذ أن هذه البرامج تهمل هذه الكتلة الأساسية من السكان فى تلك الدول .

وقد تأثرت الفئات والشرائح الاجتماعية تأثيرا كبيرا من جراء تنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى فى الدول النامية التى تقوم بتنفيذ هذه البرامج بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ومن أبرز سياسات تلك البرامج المؤثرة فى هذا الخصوص إلغاء أو تخفيض الدعم الذى يخصص للمواد الغذائية التموينية، وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام وأسعار الطاقة والنقل والمواصلات ، وزيادة الضرائب غير المباشرة ، وخفض الإنفاق العام الموجه للتعليم والخدمات الصحية وبرامج الإسكان الشعبى ، وزيادة الرسوم على الخدمات ، وزيادة أسعار المرافق العامة على أثر نقل بعضها إلى القطاع الخاص إلى غير ذلك من السياسات . وقد أدت هذه السياسات إلى انخفاض الدخول الحقيقية لتلك الفئات والشرائح وضاقت فرص الحياة أمامهم وتردى مستوى معيشتهم . وقد تمثل ذلك فى تردى الأحوال الغذائية والصحية لمحدودى الدخل والفقراء ، وانخفاض نسب الالتحاق بالتعليم الأساسى بسبب اضطرار العائلات الفقيرة لإخراج أطفالها من المدارس وإلحاقهم بالعمل مبكرا مما أدى إلى تزايد ظاهرة عمالة الأطفال ، كما ترردت أحوال الخدمات الاجتماعية بالريف مما أدى إلى زيادة الهجرة من الريف إلى المدن وبروز ظاهرة الأحياء العشوائية التى لا تتوافر فيها الظروف الإنسانية اللائقة للمعيشة ، هذا بالإضافة إلى النزوع للجريمة والعنف والتطرف . [10]

تدهور إشباع الحاجات الأساسية للسكان

المتوسط السنوى للفترة ١٩٧٩ – ١٩٨٥ (نسبة مئوية)

القارة	الدول	متوسط نصيب الفرد من الصحة	متوسط نصيب الفرد من التعليم	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى
أفريقيا	غانا	١٥,٨–	٩,٥–	٤,٤–
	مالاواى	٩,٨–	٧,٠+	١,٠–
	السودان	٩,٥–	١٦,٨–	٢,٦–
	توجو	٧,٥–	٣,٣+	٣,٧–
	ليبريا	٦,٩–	٠,٦–	٧,١–
	موريشيوس	٦,٦–	٧,٧–	غ ٠ م
	تونس	٦,٤–	١٦,٦–	١,٤–
أمريكا اللاتينية	بوليفيا	٧٧,٧–	١٤,١–	٢٧,٥–
	جواتيمالا	٥٨,٣–	غ ٠ م	١٤,٨–
	الدومنيكان	٤٦,٥–	٤,١–	١,٨+
	سورنيام	٤٤,٢–	غ ٠ م	غ ٠ م
	السلفادور	٣٢,٤–	٨,١–	٢٥,٦–
	شيلى	٢٣,٨–	٠,٧+	٦,٧–
	بربادوس	٢١,٣–	غ ٠ م	٥,٠–
	جاميكا	١٨,٥–	٢٤,١–	٦,٥–
	كوستاريكا	١٦,٥–	١٦,٥–	١٢,٣–
	هندوراس	١٥,٢–	غ ٠ م	١١,٥–
	الأرجنتين	١٣,٩–	٨,٩–	١٣,٩–
	أورجواى	١٣,٤–	٦,١–	١٢,٠–
شمال شرق أسيا	سيريلانكا	١٢,٩–	١,٦+	٢,٥+
	الفلبين	١,٣–	٠,٨+	٢,٧+
	إسرائيل	٣,٨–	٠,٤–	٠,١–
	الأردن	٣,١–	٢,٣+	١,٣+

Source: G.A. Carnia, R. Jully & F. Stewart: Adjustment with a Human Face, vol. 1 " Protecting the vulnerable and Promoting Growth" , Oxford 1987, P. 76.

تطور الإنفاق العام على التنمية الاجتماعية فى المكسيك

١٩٨١ - ١٩٨٤

(بالمليون بيزو بأسعار ١٩٧٠)

السنة	المجموع	الإنفاق على التعليم	الإنفاق على الصحة	الإنفاق على الضمان الاجتماعى
١٩٨١	٧٠,٧	٢٣,٠	٣,٥	٢٨,١
١٩٨٢	٧٣,٢	٢٣,٨	٣,٨	٢٧,٢
١٩٨٣	٥٢,٦	١٥,٢	٣,٧	٢٢,١
١٩٨٤	٥٤,١	١٦,٤	٢,٨	٢١,٣
معدل النمو للفترة ٨١ - ٨٤	-٢٣,٥	-٢٨,٧	-٢٠,٠	-٢٤,٢

إنتاجية قوة العمل فى المكسيك

١٩٨١ - ١٩٨٤

(١٩٨١ = ١٠٠)

البيان	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤
المجموع	١٠٠	٩٤	٨١	٧٩
القطاع الأولى	١٠٠	٩٨	١٠٠	١٠٠
القطاع الصناعى	١٠٠	٩٤	٨٣	٨٣
قطاع الخدمات	١٠٠	٩٨	٩٣	٩٢

Source: David Ibarra, Social Progross and Adjustment in Mexico, in: Khadija Hag & Uner Kirdar (Eds.): Human Development, Adjustment and Growth, North South Roundtable, Islamabad, Pakistan, 1986, P. 244.

وهكذا يتضح أن البرامج الخاصة بالتثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى وبالتكييف الهيكلى للبنك الدولى لها بعض التأثيرات السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية التى تطبقها ، فهى تؤدى إلى زيادة البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الناس . كما أنها تزيد من درجة الحرمان البشرى فى إشباع الحاجات الأساسية كالغذاء والتعليم والصحة والإسكان . وتؤدى إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء . وفوق هذا وذاك فإنها قد أثرت تأثيرا سلبيا على الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا منم الطبقة الوسطى وهوت بالكثير من أفرادها إلى عداد الطبقة العاملة وإلى حد الفقر أو ما دون خط الفقر ، وذلك على النحو السابق بيانه . [11]

وكما سبق بيانه فإن آخر تقرير أصدره البنك الدولى حول: (تخفيض أعداد الفقراء فى البلدان النامية) قد أشار إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق أسيا نجحت فى الحد من انتشار معدلات الفقر بين مواطنيها من ستة أشخاص من كل عشرة أشخاص يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم فى منتصف السبعينيات إلى شخصين من كل عشرة أشخاص فى منتصف التسعينيات ، هذا بالإضافة إلى حدوث انخفاضات فى السنوات الأخيرة فى معدل انتشار الفقر فى معظم أرجاء جنوب أسيا وفى أجزاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول أمريكا اللاتينية ، فإنه على الرغم من هذا التقدم فإنه لا يزال الكثير الذى يتعين تحقيقه خاصة أن هناك أكثر من مليار نسمة يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم ونحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون على أقل من دولارين فى اليوم، مشيرا إلى أنه فى عام ١٩٩٥ وحده قد توفى أكثر من تسعة ملايين طفل تقل أعمارهم عن خمس سنوات فى الدول النامية لأسباب يمكن تلافيها . كما زاد عدد الفقراء بالفعل بين أواخر الثمانينات وأوائل التسعينيات فى كل بلدان الدول النامية باستثناء منطقة شرق أسيا . ومن المعروف أن هذه الفترة هى تلك التى زاد فيها تطبيق وتنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى فى الدول النامية .

هذا وقد تصاعدت منذ بداية الثمانينات موجات الانتقاد الحادة الموجه إلى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين بسبب الآثار السلبية على التوظف والبعد الاجتماعى من جانب أولى الرأى وقادة الدول النامية الذين أصبحوا عرضة لانتقادات سياسية كبيرة فى مجتمعاتهم نتيجة هذه الآثار السلبية لهذه البرامج . وعلى أثر ذلك بدأت المؤتمرات والندوات لبعض مجموعات الدول النامية ، كما بدأت بعض المنظمات الدولية وشبه الدولية ، كما بدأت الدوائر المستديرة للخبراء الاقتصاديين العالميين تتحدث عما يعرف ببرامج التثبيت والتكييف الهيكلى ذى الوجه الإنسانى Adjustment with Human Face ، وعن ضرورة مراعاة أحوال الفقراء ومراعاة الكفاءة والعدالة ، بالإضافة إلى تحقيق النمو الاقتصادى والتنمية البشرية . بل إن التقرير الأخير للبنك الدولى عن (تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية) قد دعا هو الآخر حكومات الدول النامية إلى أن تكون برامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان أو الضمان الاجتماعى برامج مكملة ومهمة وهدفا رئيسيا لعملية التنمية التى تعتمد على تخفيض أعداد الفقراء ، وذلك على الرغم من أن برامج شبكات الأمان وما يرتبط بها من تكاليف مالية لا يزال مصدرا للقلق فى دول نامية عديدة ، ويحاول بعضها إصلاح هذه البرامج الموجهة نحو الفقر استجابة للأوضاع الاقتصادية والسياسية والمتغيرة ، بينما أسرعت بلدان أخرى نامية فى إدخال برامج جديدة . كما يؤكد التقرير عاليه أن البنك الدولى يعتمد على منهاج متعدد الأبعاد لرصد جهود تخفيض أعداد الفقراء ويركز هذا المنهاج على العوامل التى تؤثر على الاستهلاك وعلى المؤشرات الاجتماعية للأسر الفقيرة ويستخدم بصورة متزايدة الأساليب التقليدية لتحليل ورصد النتائج . ومنذ أوائل التسعينيات اعتبر البنك الدولى تقويم أوضاع الفقر وبرامج الإجراءات التدخلية الموجهة عنصرين رئيسيين فى هذا المنهاج ، وأصبح البنك يرصد تقدم تقويم أوضاع الفقر فى البلدان الأعضاء فى البنك ، بينما يستخدم برنامج الإجراءات التدخلية لمواجهة متابعة ورصد قروض البنك الموجه نحو تخفيض أعداد الفقراء .

وفى هذا الخصوص فقد توصلت المائدة المستديرة المنعقدة فى مدينة سالزبورج بالنمسا فى سبتمبر ١٩٨٦ للشمال والجنوب والتى حضرها نحو خمسون خبيرا اقتصاديا وأكاديميا من مختلف دول العالم ومن بعض المنظمات الدولية لمناقشة برامج التكييف الهيكلى إلى ثلاثة قضايا أساسية هى : [12]

١ – إن التكييف الذى لا يحقق النمو الاقتصادى ولا يراعى التنمية البشرية هو أمر غير مقبول ، كما إنه يتعارض مع اعتبارات الإنتاجية ، وعليه فإنه لأمر ممكن ومقبول أن يصمم صانعوا السياسات المحلية والدولية حزمة سياسات التكييف على أساس تكامل وانسجام هدف النمو مع التنمية البشرية . ومن هنا فإن برامج التكييف يتعين أن تكون أهدافها هى تحقيق النمو الاقتصادى مع حماية وتشجيع التنمية البشرية وضمان سياسات العدالة .

٢ – على الصعيد المحلى ، فإن تلك الأهداف يمكن تحقيقها من خلال إعادة توجيه السياسات المحلية باتجاه مراعاة فقراء الريف والحضر . إن الاستراتيجيات الجديدة للتنمية يمكن أن تعتمد على الارتقاء بمستوى الإنتاجية فى المزارع الصغيرة ، وعلى تنويع وزيادة الصادرات ، وإعادة توزيع النفقات العامة فى الموازنة العامة باتجاه التعليم الأساسى والرعاية الصحية الأساسية وبرامج التغذية، وتأسيس البرامج ذات الكلفة المنخفضة فى مختلف القطاعات ، وتقليل أشكال الرقابة الاقتصادية ، وزيادة كفاءة الأسواق ، وتشجيع المشروعات الصغيرة ، وإعداد برامج لتدريب القوى العاملة ، وخلق فرص للعمالة المنتجة ، وتوفير البنية التى تشجع الناس على تحقيق وتنمية طاقاتهم الكاملة .

٣ – وعلى الصعيد العالمى فإن تلك الأهداف يمكن تحقيقها من خلال تحويلات الموارد الإضافية (وبخاصة من خلال تغيير الانتقال العكسى للموارد من الجنوب إلى الشمال) ، ومن خلال تعديل مشروطية صندوق النقد الدولى ، بما فى ذلك حماية النمو الاقتصادى وتنمية مستويات الموارد البشرية ، والحفاظ على نظام

التجارة العالمية المفتوح ، وإنعاش الطلب العالمى ، ومن خلا إمـــداد المنظمــات المالية متعددة الأطراف بالموارد الإضافية ، ومن خلال إلغاء الديــون الخارجيــة العامة ، وتقديم مساعدات مالية طويلة الأجل ذات شروط ميسرة للبـــلاد الناميــة منخفضة الدخل (وبالذات فى أفريقيا) ، وعن طريق الإجراءات الأخرى الراميــة إلى تخفيف الديون على نحو يساعد على تخ?يص المدخرات للاستثمار وليس فقط لخدمة مدفوعات الديون الخارجية .

إن الجهود المكثفة التى بذلها المجتمع الدولى فى السنوات الماضية للتغلــب على سلسلة الأزمات المختلفة (أزمة الطاقة – أزمة الغذاء – أزمة الديون) لــن يكتب لها النجاح فى المستقبل من خلال العمل على خلق مزيد مـــن الأزمــات ، وتحديدا من خلال خلق أزمة فى التنمية البشرية . إن حلول الأجل القصير – التى كثيرا ما تكون مغرية – يجب ألا تتحقق من خلال مشكلات غير منظـــورة فــى الأجل الطويل ، بما فيها المشكلات المتعلقة بالبيئة الإنسانية . وإذا حدث ذلك فــإن مستقبل جهود التنمية سوف تكون مرهونة بالآثار غير المباشرة لسياسات التكييــف قصيرة الأجل فى العديد من أجزاء العالم الثالث . وعندئذ يكون صانعوا السياسات العالمية والمحلية قد فشلوا فى وضع " توليفة " أهداف السياسة التى يجب أن تكون متكاملة ، وفشلوا أيضا فى إدراك أن الهدف الأساســـى مــن وراء كــل نشــاط اقتصادى هو إثراء الحياة الإنسانية .

الفصل الثالث
تأثير برامج التثبيت والتكييف الهيكلى على الطبقة الوسطى [13]

لقد عرف عن الطبقة الوسطى Middle Class أنـــها طبقـــة ديناميكيـــة طموحة وذات إمكانيات وقدرات متعددة ، كما أن معظم أفرادها على قـــدر مـــن التعليم والتأهيل المهنى ، ولهذا فقد أسهم أفراد هذه الطبقة بشـــكل واضـــح فـــى عمليات التغيير والتطوير فى كثير من مجالات العمل الاقتصـــادى والاجتمـــاعى والسياسى والتقنى فى العديد من دول العالم ، وأصبح ينظر إلى هذه الطبقة علـــى أنها علامة إيجابية ورصيد هام للتطور وأنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة بالقدر الذى ينمو ويتطور به المجتمع . وقد شهدت هذه الطبقة انتعاشا واضحا فـــى مختلف دول العالم المتقدم والنامى على حد سواء فى عالم ما بعد الحرب العالميـــة الثانية . غير أن السياسات الجديدة التى تعرضت لها بما فى ذلك سياسات برامـــج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى ، وسياسات برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى، قد عرضت هذه الطبقة لبعض الاهتزازات الشديدة وفقد أفرادها كثيرا من الحقوق والمزايا والضمانات التى اكتسبتها فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانيـــة وهوى حالها نحو الحضيض وعلى الأخص فى الدول النامية .

١ – شرائح الطبقة الوسطى الثلاث :

تضم الطبقة الوسطى كتلة واسعة من الفئات الاجتماعية التى تتبـــاين فيمـــا بينها تباينا شديدا من حيث موقعها فى عملية الإنتاج ومن ملكية وسائل الإنتـــاج ، وتتباين بالتالى فى حجم ما تحصل عليه من دخل .

ويمكن تعريف هذه الطبقة بصفة عامة – دون الدخول فى الخلاف النظرى بين الباحثين حول تعريفها – على أنها مختلف الشرائح الاجتماعية Strata التى تعيش بشكل أساسى على المرتبات المكتسبة فى الحكومة والقطاع العام وفى قطاع الخدمات والمهن الحرة الخاصة ، بمعنى أنها تضم أيضا من يعملون لحساب أنفسهم . كما لا ينف ذلك من أن هناك بعضا من شرائح هذه الطبقة يمتلك بعض وسائل الإنتاج مثل العقارات أو الأراضى الزراعية أو أسهم بعض الشركات ، كما أنها تضم بينها من يستغل أو يؤجر عمل الآخرين . غير أن أهم ما يميز هذه الطبقة هو أن دخل أفرادها الأساسى ناجم عن العمل الذى يغلب عليه الطابع الذهنى والتقنى .

ونظرا إلى أن الطبقة الوسطى بهذا المعنى هى فى حقيقة الأمر خليط واسع متعدد وغير متجانس من الأفراد والجماعات ، فإن الكثير من الباحثين يميلون إلى تقسيم هذه الطبقة إلى ثلاثة شرائح هى :

- **الشريحة العليا من الطبقة الوسطى**
- **الشريحة المتوسطة من الطبقة الوسطى**
- الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى

وذلك بهدف تسهيل تحليل ودراسة أوضاع الطبقة الوسطى .

١ – **أما عن الشريحة العليا من الطبقة الوسطى :** فيمثل أفرادها النسبة الأقل من كتلة هذه الطبقة . وهى تضم العلماء والباحثين وأساتذة الجامعات والمعاهد العليا والمديرين وأصحاب المهن المتميزة كالأطباء والمهندسين والقضاة والمحامين والمحاسبين والفنانين وكبار ضباط القوات المسلحة والبوليس والفنيين العاملين فى قطاع المعلومات . ويحصل أعضاء هذه الشريحة عادة على دخول مرتفعة وذات طابع متميز ، ويتميز نمطهم الاستهلاكى بالتنوع والغنى وباشتماله على قدر كبير من رموز الاستهلاك الترفى بسبب الفائض الكبير الذى ينطوى عليه دخولهم . وغالبا ما يوجد بين أعضاء هذه الشريحة من يملكون أو يشتركون فى ملكية

وسائل الإنتاج الزراعى أو الصناعى ، ويوجد لديهم ثروات مادية ومالية متنوعة . ومن هنا فإن دخول هذه الشرائح لا تنبع من المرتبات التى يتقاضونها من أعمالهم المهنية فحسب وإنما تشمل أيضا على إيجارات وفوائد وأرباح . وغالبا ما تفرز هذه الشريحة الكثير من الكتاب والفنانين وقادة الرأى والزعماء السياسيين ، كما أن أفراد هذه الشريحة غالبا ما يكونوا أكثر قربا للسلطة ولصناع القرار الاقتصادى والسياسى ويحتلون مواقع هامة فى أجهزة الدولة .

٢ – **أما الشريحة المتوسطة من الطبقة الوسطى :** فتضم من حيث الحجم عددا أكبر من الأفراد بالمقارنة بالشريحة العليا . ويعمل أفرادها بمرتبات ثابتة أو شبه ثابتة ، ويشغلون الوظائف الإدارية والفنية والإشرافية فى الوزارات والأجهزة والمصالح الحكومية وإدارات الحكم المحلى مثال ذلك المدرسين والموظفين فى شركات القطاع العام والمشتغلون فى البنوك وشركات التأمين والمؤسسات التجارية ومن يعملون بالخدمات الشخصية لحساب أنفسهم . ويمكن تصنيف أفراد هذه الشريحة على أنهم من ذوى الدخل المتوسط Middle Income Groups ، ويغلب على مستوى تأهيلهم أنهم من خريجى الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة. ويعيشون فى معظم الأحوال فى حالة طيبة من العيش .

٣ – **أما الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى :** فتضم بين صفوفها عددا كبيرا من صغار الموظفين الذين يعملون فى الوظائف الكتابية والبيروقراطية ، كما تضم عددا من المشتغلين لحساب أنفسهم فى قطاعات الخدمات والمشروعات الصغيرة كالموظفين فى مكاتب الصحة والمستشفيات والدوائر الحكومية ، ومن يعملون فى مجال البيع والتوزيع وأقسام الحسابات والأرشيف بالقطاع العام ومحصلى الضرائب والرسوم إلى غير ذلك . وأفراد هذه الشريحة على قسط محدود من التأهيل المهنى والتعليمى . وهم يمثلون أغلبية الطبقة الوسطى وقاعدتها العريضة، ويعتبرون من ذوى الدخول الثابتة والمحدودة . ويتسم نمط توزيع دخلهم بغلبة ما

يذهب منه إلى الاستهلاك الضرورى بما يجعل معـــدلات ادخـــارهم ضئيلـــة أو معدومة . وكثيرا من أفراد هذه الشريحة أقرب إلى الطبقة العاملة .

وبصرف النظر إلى تقسيم الطبقة الوسطى إلى الثلاث شرائح السابقة ، فإنه فى العادة يوجد تداخل وحركة بين هذه الشريحة وتلك وبخاصـــة بيــن الشــريحة الأولى والثانية وبين الشريحة الثانية والثالثة ، ولكن الفوارق تكون واضحة وكبيرة فيما بين الشريحة الأولى والثالثة ، وبالذات فيما يتعلق بمستوى الدخـــل وأنمـــاط الاستهلاك والادخار ، والتأهيل المهنى والتعليمى ، بل وأيضا فيما يختص بــالوعى الطبقى .

٢ ـ تأثير برامج التثبيت والتكييف الهيكلى على شرائح الطبقة الوسطى الثلاث :

مما لا شك فيه أن أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان النامية قد تدهور إلى حد كبير إبان سنوات الأزمة الاقتصادية العالمية التى سبقت الموافقة علـــى تنفيــذ سياسات برامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى وسياسات برامج التكييف الهيكلى للبنك الدولى . غير أن تنفيذ هذه البرامج فى الدول النامية ســـرعان مـــا عجل وبصورة ظاهرة على تدهور أوضاع الطبقة الوسطى فـــى الـــدول الناميـــة وعلى الأخص الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا لدرجة قد يمكن القول معه بـأن درجة هذا التدهور قد عملت على إخفاء الكثير من هاتين الشريحتين ونقلهم إلـــى الطبقة الأقل من الطبقة الوسطى .

١ ـ **فإذا أخذنا الشريحة العليا من الطبقة الوسطى :** فإن وضعها النســـبى قـــد تحسن نتيجة تنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى أو على الأقل لـــم يعتريـــه أى تدهور . فمما لا شك فيه أن الأعباء المالية الإضافية التى جاءت بـــها سياســـات برامج التثبيت والتكييف الهيكلى مثل زيادة الضرائب علـــى السـلع والخدمـــات

والمرافق العامة وارتفاع أسعار الطاقة وأجور النقل قد أضرت بهذه الشريحة العليا مثلما أضرت بالشريحتين المتوسطة والدنيا من هذه الطبقة الوسطى . ولكن نظرا للطابع المتميز لدخول هذه الشريحة العليا فإن أعضائها قاموا برفع أسعار خدماتهم المهنية مثل خدمات الأطباء والمهندسين والمحامين وغيرها ، كما قامت الحكومة من جانبها بتقرير بعض العلاوات والبدلات والزيادات فى مرتبات هذه الشريحة ممن يعملون فى أجهزة الدولة وإدارة شركات القطاع العام على نحو يعوض وربما أكثر من الخسائر التى لحقت بهم من جراء الأعباء المالية الإضافية لتنفيذ البرامج المشار إليها .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى نجد أنه نظرا لوجود فائض اقتصادى فى دخول أعضاء هذه الشريحة وهو ما كان يوجه نحو الادخار أو شراء بعض أشكال الثروة المغلة للدخل فإن ارتفاع سعر الفائدة على الودائع الادخارية التى قررتها سياسات البرامج المذكورة قد أفاد أعضاء هذه الشريحة وبخاصة حينما أصبح سعر الفائدة موجبا . أضف إلى ذلك أنه فى ضوء تملك بعض أعضاء هذه الشريحة لودائع بالنقد الأجنبى أو حصولهم على مرتبات بالعملة الأجنبية من مؤسسات الأعمال الأجنبية فى البلد النامى التى يشتغلون فيها ، فإن تخفيض سعر صرف عملة البلد النامى التى فرضتها هذه البرامج قد أفادهم حيث زادت أموالهم مقدرة بالعملة المحلية بنسبة التخفيض الذى حصل فى سعر الصرف . كذلك فإنه فى حدود الحوافز والإعفاءات الجمركية والضريبية التى تقررت للمشروعات الجديدة ، أقدم عدد لا بأس به من أفراد هذه الشريحة العليا على استثمار جانب من مدخراتهم فى بعض المشروعات الاستثمارية مثل شراء الأراضى والمضاربة عليها وبناء العمارات والمساكن الفاخرة وإعادة بيعها وإقامة بعض المشروعات الخدمية مثل متاجر التجزئة والسوبر ماركت والمطاعم ومكاتب الاستيراد والتصدير وشركات النقل إلى آخره . كذلك فإن برنامج التخصيصية قد مكن بعض أفراد هذه الشريحة العليا فى أن يتملك أو يشارك فى ملكية بعض مشروعات القطاع العام المعروضة للبيع .

هذا وقد لعب قرب هذه الشريحة العليا من رجال السلطة ومن صناع القرار الاقتصادى دورا مهما فى تمكين أفراد هذه الشريحة من هذه الفرصة ، لدرجة أنه يمكن القول بأن بعض أفراد هذه الشريحة العليا قد صعدت إلى أعلى السلم الاجتماعى فى الدولة النامية لينضموا إلى صفوف النخبة الغنية .

٢ – **وإذا أخذنا الشريحة المتوسطة للطبقة الوسطى :** فإن وضعها الاقتصادى والاجتماعى قد ساء بشكل واضح من جراء تنفيذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى. فقد تدهور وضع أغلب أفراد هذه الشريحة بسبب ارتفاع الأسعار التى جاءت بها هذه البرامج ، فتدهورت أجورهم ومرتباتهم الحقيقية ، وزاد أمرهم سوءا حينما خفض أو ألغى الدعم على ضرورات الحياة من مواد تموينية ، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام ، والرسوم المقررة على الخدمات العامة ، ورفع أسعار الطاقة وأجور النقل . كما تضرر أعضاء هذه الشريحة من خفض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعى والإسكان الشعبى ، ومن خصخصة بعض هذه الخدمات وارتفاع أسعارها على يد القطاع الخاص . كذلك كان لتجميد فرص التوظف بالحكومة والقطاع العام تأثير بالغ على أوضاع هذه الشريحة حيث زادت البطالة بين أبنائها خريجى الجامعات والمعاهد العليا . كما أن بيع شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص قد أدى بدوره إلى تسريح أعداد كبيرة من عمالة هذه الشريحة .

كذلك فإن التدهور الذى طرأ على مستوى معيشة هذه الشريحة يبدو جليا بصورة خاصة فى حالة الأفراد الذين بلغوا سن التقاعد وأصبحوا يحصلون على معاشات نقدية ثابتة . ففى الوقت الذى تنخفض فيه باستمرار القيمة الحقيقية لهذه المعاشات تنعدم تقريبا الفرص المتاحة أمامهم لزيادة دخولهم من خلال مزاولة أعمال إضافية بحكم ارتفاع أعمارهم وظروفهم الصحية وعدم قدرتهم على العمل. وهنا لنا أن نتخيل على سبيل المثال مدى ارتفاع أسعار الأدوية والخدمات

الصحية، وهى بنود تحتل وزنا هاما فى ميزانية إنفاقهم فى هذه المرحلة المتقدمة من العمر على تدهور مستوى معيشتهم وأحوالهم الصحية .

٣ – **أما إذا أخذنا الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى :** وهى ذات الأغلبية العددية داخل الطبقة الوسطى فيمكن القول بأن برامج التثبيت والتكييف الهيكلى قد هوت بها خارج هذه الطبقة إلى طبقة الفقر أو ما دون خط الفقر ، ذلك أن مرتبات وأجور أعضاء هذه الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى هى منخفضة فى الأصل ، ولهذا كانوا يعتمدون إلى حد كبير على الدعم السلعى الذى كانت تخصصه الدولة لضروريات الحياة ، وعليه فإن تخفيض أو إلغاء هذا الدعم قد اضر بهذه الشريحة ضررا كبيرا . وقد زاد الطين بلة زيادة الضرائب غير المباشرة وارتفاع أثمان الطاقة وأجور النقل وخفض الإنفاق الحكومى الموجه للخدمات الاجتماعية . كذلك كان للسياسة الانكماشية المصاحبة لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى أثر كبير فى زيادة البطالة بين هذه الشريحة . كما أن تسريح العمالة فى شركات القطاع العام بعد خصخصتها غالبا ما ينصب على أفراد هذه الطبقة وبخاصة هؤلاء الذين تتدنى كفاءتهم المهنية وتنخفض مؤهلاتهم التعليمية ومن كانوا يعملون بعقود عمل مؤقتة .

مما سبق نستطيع أن نستخلص نتيجة هامة وهى أنه باستثناء الشريحة العليا من الطبقة الوسطى وعددها قليل هى وحدها التى استفادت بشكل عام من برامج التثبيت والتكييف الهيكلى وصعد بعض أفرادها إلى أعلى السلم الاجتماعى لينضموا إلى صف النخبة الغنية ، فإن الجمهرة الواسعة لهذه الطبقة – وهى الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا – قد أثرت فيها هذه البرامج تأثيرا سيئا وهوت بكثير من أفرادها إلى عداد الطبقة العاملة والبعض الآخر إلى حد الفقر أو ما دون خط الفقر . وقد دفع الكثير من هذه الطبقة الوسطى أمام هذا التدهور فى مستويات الدخول الحقيقية والانخفاض السريع فى مستويات معيشة هذه الطبقة إلى:

- هجرة أعداد كبيرة من المهنيين والموظفين إلى خارج الوطن بحثا عن عمل ذى أجر أو مرتب أعلى ، مع ما فى ذلك من تعرض لمشكلات الغربة والابتعاد عن الأسرة لفترة قد تطول وما ينجم عن ذلك من مشكلات وأزمات عائلية ونفسية وتربوية .

- اضطرار البعض إلى البحث عن عمل إضافى بجانب عملهم الأصلى لتحقيق دخول إضافية تعويضا لبعض التدهور الحادث فى مستويات معيشتهم ، إذا كانوا لا يزالون يعملون فى وظائفهم الأصلية ، مع ما ينجم عن ذلك من تدهور فى مستوى طاقتهم وصحتهم نظرا لارتفاع عدد ساعات العمل وتدنى شديد فى مستوى إنتاجيتهم فى أماكن عملهم الأصلية .

- أما فى حالة العاطلين من أعضاء هذه الطبقة الذين سرحوا من أعمالهم أو إنهم يدخلون سوق العمل لأول مرة ، فقد اضطروا لمزاولة مهن هامشية وأعمال يدوية داخل دائرة القطاع غير الرسمى Informal Sector ، الأمر الذى أدى إلى دخول أعداد كبيرة من هذه الطبقة إلى دائرة الطبقة العاملة .

- وفى حالات كثيرة اضطرت الزوجة للخروج إلى العمل مما أدى إلى زيادة التنافس على فرص العمل المحدودة أصلا ، مما كان له تأثير محسوس فى دفع الأجور نحو مزيد من الانخفاض فى المجالات التى يصلح للعمل فيها الرجل والمرأة .

- وفى حالات أخرى أخرجت كثير من الأسر أطفالها من المدارس ودفعت بهم إلى العمل المبكر فى الورش والمحلات والشوارع للحصول على مصدر إضافى للرزق ، مما انخفضت معه نسبة القيد فى التعليم الأساسى وارتفعت نسبة التسرب فيه وزادت نسبة الأمية ، هذا بالإضافة إلى ارتفاع عمالة الأطفال اللاإنسانية .

- وقد أدى سوء التغذية إلى انتشار الأمراض بل وإلى عودة أمراض عديدة كانت قد اختفت ، كما أن صعوبات العلاج وزيادة الرسوم على الخدمات الصحية وارتفاع أسعار الأدوية وخفض الإنفاق الموجه للصحة ، كل ذلك أسهم في ارتفاع نسبة الوفيات في بعض البلدان النامية وبالذات بين الأطفال .

- أما عن حالة السكن وارتفاع الإيجارات وأسعار الشقق وتزايد معدلات التزاحم في الحجرة الواحدة والمعاناة من عدم توافر المياه النقية والصرف الصحى مع انخفاض أو إلغاء الدعم للإسكان الشعبى قد أظهر ونما ما يسمى " بالأحياء العشوائية " و " أحزمة الفقر " حول المدن الرئيسية .

الفصل الرابع
شبكات الحماية الاجتماعية
(الصناديق الاجتماعية للتنمية)

١ - توازن تخفيف التأثير السلبى على البعد الاجتماعى مع برامج التثبيت والتكييف الهيكلى :

على الرغم من أن سياسات الإصلاح الاقتصادى أصبحت بمثابة الشروط الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادى القابل للاستمرار بعد الانتهاء من تنفيذها ، إلا أن تجارب الدول قد أثبتت بأن تلك السياسات يترتب عليها تكلفة اجتماعية قد تكون مرتفعة فى بعض الحالات على الأقل خلال المرحلة الانتقالية التى قد تمتد قبل ظهور النتائج الإيجابية المتوقعة للبرامج . فسياسات التثبيت لصندوق النقد الدولى الرامية إلى استعادة الاستقرار المالى والنقدى وسياسات التكييف الهيكلى للبنك الدولى الرامية إلى تحرير الأسعار والتخصيصية وتحرير التجارة قد تنجم عنها آثار انكماشية فى تخفيض الدخول الحقيقية ومستويات المعيشة وانتشار حالات الفقر فى المدى القصير والاستغناء عن بعض العمالة الزائدة ورفع مستويات معدلات البطالة .

وقد انعكس كل هذا فى صورة الاهتمام المتزايد بالآثار الاجتماعية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى بحيث أصبح يلازمها تصميم سياسات أو إجراءات لتخفيف معاناة المتضررين منها . ولقد كان كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى تصميمها لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لا يعطيان أهمية للآثار السلبية على البعد الاجتماعى الناتجة عن هذه البرامج حتى بداية الثمانينيات لأن التركيز حينذاك كان ينصب على مشكلة المديونية الدولية بهدف الوصول إلى

وضع اقتصادى قابل للحياة والإدامة من خلال إزالـــة الاختـــلالات الاقتصاديـــة والتشوهات الهيكلية دون إعطاء أولوية للآثار السلبية ذات البعد الاجتماعى .

وقد تغير هذا الموقف من جانب كل من صندوق النقـــد الدولـــى والبنـــك الدولى، كما تغير موقف حكومات الدول النامية تغيرا كبيرا وكذلك أعضاء الدوائر العلمية والأكاديمية المعنية بالسياسات الاقتصاديـــة إبـــان النصـــف الثـــانى مـــن الثمانينيات ، وأصبحت قضية احتواء الآثار الاجتماعية السلبية أو الضارة والعمـــل على إزالتها على رأس جدول أعمال الصندوق والبنك الدوليين وحكومات الـــدول النامية والمؤتمرات العلمية والأكاديمية التى تهتم بالسياسات الاقتصاديـــة وبـــالنمو الاقتصادى ، ذلك أن تخفيف وطأة الآثار السلبية على الفئات المتضررة من شـــأنها توفير مصداقية أكبر ودعم أوضح لجهود الإصلاح الاقتصادى واستمراريتها بشكل مقبول . كما تشكل هذه الجوانب أهم التحديات الأساسية التـــى تواجـــه واضعـــى السياسات الاقتصادية فى الدول النامية التى شرعت فى اتخاذ سياسات التصحيـــح والإصلاح الاقتصادى . كما تفسر إلى حد كبير درجة التردد والبطء فـــى تنفيـــذ بعض إجراءات التصحيح الهيكلى الهامة مثل سياسة التخصيصية الناتجة عن نقـــل المؤسسات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص . كما أن هذه الانعكاســـات السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادى يمكن أن تثير الكثير من المخاطر التى تـــهدد عملية الإصلاح الاقتصادى ذاتها . هذا بالإضافة إلى أنها يمكن أن تـــؤدى إلـــى زيادة إفقار الفئات محدودة الدخل وأولئك السكان الذين يعيشون قرب حد الفقـــر وهو ما يترتب عليه بالضرورة زيادة حدة التوترات الاجتماعية بســـبب ارتفـــاع معدلات البطالة وتدنى فرص العمل الجديدة لقطاع الشباب ، الأمر الذى يقود إلـــى زعزعة الاستقرار الاجتماعى وتنامى نزعات العنف وهو ما تتضاءل معه إمكانيـــة تحقيق الاستقرار الاقتصادى وخلق مناخ مواتى لجذب الاستثمارات اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

كذلك فإن نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادى مرهـون إلـى حـد كبـير بالسياسات الملائمة لتلافى الأخطار الاجتماعية الناجمة عن عمليـة التصحيـح . ولاشك أن هذه السياسات يجب أن تستهدف تخفيف تعرض الفئـات الاجتماعيـة الضعيفة للمعاناة المتزايدة من خلال السعى لتلبية احتياجاتـها المعيشـية وتوفـير الموارد اللازمة للإنفاق الاجتماعي والاهتمام بتطوير برامج التعليـم والتدريـب المهنى والخدمات الصحية لتهيئة تلك الفئات للمتطلبات الجديدة فى سوق العمـل ، إلى غير ذلك من السياسات فى المجالات الاجتماعية المختلفة ، حيث أن تطويـر هذه الخدمات يشكل فى الوقت نفسه تطويرا للموارد البشرية تلك المـوارد التـى تعتبر عنصرا رئيسيا فى عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول الناميـة. 14

غير أنه من أهم الأدوات التى تتخذها المؤسسات الدولية التى يقـع علـى رأسها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، والحكومات المعنية فى الدول الناميـة لتحقيق هذا الغرض هو شبكات الحماية الاجتماعيـة المتمثلـة فـى الصنـاديق الاجتماعية للتنمية ، ولو أن المعالجة المرضية عن طريقها لا تزال تحتـاج إلـى المزيد من الجهد حتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة بالشكل المطلوب .

وقبل الدخول فى الصناديق الاجتماعية للتنمية نجد فى البدايـة أن نضـع بعض الحقائق التى تساعد على التقويم الصحـى المتـوازن للآثـار الاجتماعيـة للإصلاح الاقتصادى المتمثلة فى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين – أو فى غيرها – وهى التالى : [15]

١ – إن البيئة الاقتصادية العالمية التى تواجهها الدول النامية بما فى ذلك الـدول العربية أصبحت تتطلب قدرا عاليا من الكفاءة الإنتاجية والتنافسية ، إذ أن من أهم سمات هذه البيئة التقدم التكنولوجى السريع ، والدرجة العالية من الاعتماد المتبادل Interdependence والعولمة Globalization . فالأسواق التجارية والماليـة أصبحت أسواقا عالمية ، وأصبح هذا الكوكب الكبير قرية صغيرة ، ومن سـماتها

أنها تشهد تلاشى أو انخفاض الحواجز التى تعترض التدفقات السلعية والماليـــة . فبفضل التقدم اللانهائى للثورة العلمية التكنولوجية وفى ظل الصراع على الـــثروة أساس الحضارة المادية تحول ميدان الصراع بين القوى الكبرى فى عالم اليوم إلى الميدان الاقتصادى وبرزت التكتلات الاقتصادية العملاقة لتكون ظاهرة العصـــر . ومن هنا نرى المجموعة الأوروبية تطل على الضفة الشرقية للمحيـــط الأطلســـى وتستحوذ ربع الإنتاج العالمى وتتحرك فى اتجاه تحقيق الوحدة الأوروبية ، وفـــى المواجهة يطل على الضفة الغربية للمحيط الأطلسى تكتل اقتصادى جديد هو النافتا التى تضم الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسيك وتستحوذ على ثلث الإنتـــاج العالمى ، وتقوم الولايات المتحدة الأمريكية – بعيدا عن المجموعة الأوروبيـــة – وقد بدأت خطوات نحو تشكيل تكتل اقتصادى عملاق ثالث وهو منظمة التعـــاون الاقتصادى لدول أسيا والمحيط الباسفيكى (أبيك) ويضم ١٤ دولـــة تقـــع علـــى حافتى المحيط الباسفيكى ويستحوذ على أكثر من نصف إنتاج العالم وأكثر من ثلث سكان العالم ، وتمتلك هذه التكتلات الاقتصادية العملاقة الثلاث نحو نصف ســـكان العالم وما يزيد على أربعة أخماس الإنتاج العالمى . فى هذه البيئة العالمية لابد من تحقيق قدر من الكفاءة الإنتاجية ومن التنافسية لكى تستطيع الدول النامية بما فيـــها الدول العربية الصمود أمام المنافسة الأجنبية والنفاذ إلى الأسواق العالمية .

٢ – وإذا ما استعرضنا الأحوال الاقتصادية الراهنة للدول النامية بما فيها الـــدول العربية ، نجد أن عددا منها قد قطع شوطا لا بـــأس بـــه فـــى ســـبيل الإصـــلاح الاقتصادى عن طريق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى – أو بغيرها عن طريـــق السياسات الاقتصادية المتنوعة – ، ولكن رغم ذلك مازالت الدول النامية بما فيـــها الدول العربية تفتقر إلى ذلك القدر المناسب من الكفاءة الإنتاجية ومـــن التنافســـية التى تمكنها من الصمود أمام المنافسة الأجنبية ومن النفاذ إلى الأسواق العالميـــة . فمازال عدد كبير من الدول النامية والعربية يعانى من اختلالات جسيمة تتمثل فـــى ارتفاع معدلات التضخم والمغالاة فى أسعار الصرف وعجـــوزات كبـــيرة فـــى موازناتها العامة وفى موازين مدفوعاتها ، ومازالت أيضا تعانى من هياكل إنتاجية

على درجة متدنية من الكفاءة الإنتاجية . وبالطبع ترتب على كل هذه الاختلالات والتشوهات تدنى مستوى الأداء الاقتصادى مقاسا بمعدلات النمو أو بمعدلات البطالة أو بنوعية وعدد الخدمات التى تقدم للمواطنين أو بأى مقياس أو مقاييس أخرى . وبعبارة أخرى فإن الاختلالات والتشوهات السابقة على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى تنطوى على آثار اجتماعية ضارة بالفقراء والمستضعفين فى الأرض وأصحاب الدخول المحدودة والشريحتين الدنيا والمتوسطة من الطبقة الوسطى فى المجتمعات النامية .

٣ – فى ضوء هذه الظروف فإن الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية بما فيها الدول العربية عن طريق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين أو عن طريق برامج وسياسات أخرى أيا كانت أصبح ضرورة لا مفر منها لكى تنتقل هذه الدول من حالة لا يمكن إدامتها Unsustainable إلى وضع جديد يمكن أن يستديم . غير أن الإصلاح الاقتصادى الذى يتضمن مجموعة من الإجراءات الاقتصادية اللازمة للوصول إلى مستوى مرتفع من الكفاءة الإنتاجية ومن التنافسية كثيرا ما ينطوى فى الوقت ذاته على مجموعة من السياسات الاقتصادية التى تلحق الضرر بالفقراء والمستضعفين وأصحاب الدخول المحدودة والشريحتين الدنيا والمتوسطة من الطبقة الوسطى ، تتمثل فى ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض إشباع الخدمات الأساسية وتدنى أحوال محدودى الدخل وانتشار ظاهرة الفقر على النحو السابق إيضاحه . ناهيك عن تواجد وانتشار هذه الظواهر الضارة فى المجتمعات النامية والعربية قبل البدء فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى برامج التثبيت والتكييف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين أو عن طريق استراتيجيات أخرى كالتنمية المستقلة التى ينادى بها البعض أو غيرها . ومن هنا فإن التكلفة الاجتماعية للوضع السابق على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى – أيا كانت أيديولوجيتها – تتجاوز فى نطاقها وفى عنفها وفى استمرارها كل تكلفة اجتماعية يمكن أن تنجم عن تنفيذ هذه البرامج . وعلى ذلك لا يجوز أن نغفل هذه الآثار الاجتماعية الضارة للوضع الاقتصادى السابق على تنفيذ

برامج الإصلاح الاقتصادى . وهذه نقطة أساسية ومسألة فى غاية الأهمية عند التقويم السليم المتوازن للآثار الاجتماعية ، وعند اتخاذ الآليات المناسبة للتخفيف من عبء الإصلاح الاقتصادى بشكل تتوازن مع برامج الإصلاح الاقتصادى – نفسها – ، حتى لا تطفو الآثار الاجتماعية السلبية على السطح وتغرق عملية الإصلاح الاقتصادى التى هى – فى الأصل – المصدر التمويلى للأبعاد الاجتماعية بعد جنى ثمارها ، ولذا كان لها السبق .

٤ – وقد يعضد هذه النتيجة الأخيرة بعض الدراسات ، إذ اعتبرت عدة دراسات أن برامج التصحيح الاقتصادى ليست هى السبب الرئيسى فى الاختلالات الاجتماعية ، رغم ما لهذه البرامج من انعكاسات سلبية على بعض فئات المجتمع والتى يمكن تجاوزها فى المدى المتوسط ، إذ أن وجودها قد خفف نوعيا من سوء الوضع الذى كانت ستعانى منه الفئات الضعيفة فى حالة عدم انتهاج تلك البرامج . ومن هذه الدراسات دراسة لمركز التنمية لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD حول تجربة المملكة المغربية فى التصحيح الاقتصادى حيث أكدت هذه الدراسة على أن سياسة التصحيح مكنت المغرب من رفع دخل الفرد Per Capita بمعدل ١% عن كل سنة فى الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٨٦ ، وأنه فى حالة عزوف المغرب عن هذه السياسة التصحيحية كان سيتدهور مستوى الفقر فيها تدهورا خطيرا قدر ب ١٨% فى السنة فى المتوسط فى السنوات ١٩٨٤ – ١٩٨٦ وبنحو ٧٦% فى سنة ١٩٨٦ مع تعميق الفوارق فيها بنسبة ٩٠% .[16]

٢ – آلية الصناديق الاجتماعية للتنمية :

أنشئت الصناديق الاجتماعية للتنمية فى الكثير من الدول النامية التى تنفذ برامج التثبيت والتكييف الهيكلى بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . وقد أنشئت هذه الصناديق فى هذه الدول بمساعدة البنك الدولى وهيئاته (هيئة التنمية الدولية) بهدف احتواء أو مواجهة الآثار الاجتماعية السلبية المتولدة عن

برامج التثبيت والتكييف الهيكلى بقصد القضاء أو التخفيف منها وعلى الأخص البطالة الناتجة عن هذه البرامج . وقد أنشئت هذه الصناديق ملازمة لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى ، وهى بذلك تعتبر إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادى فى الدول النامية لمساعدتها على تجنب التأثير العكسى لهذه البرامج على البعد الاجتماعى . وهذه الصناديق ليست بديلا للبرامج الموجهة نحو الفقر التى أخذها البنك الدولى على عاتقه بغرض تخفيض عدد الفقراء فى الدول النامية وفى العالم أجمع منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضى . فهذه الأخيرة أكثر اتساعا واستمرارا وزمانا ، وإن كانت هذه الصناديق الاجتماعية للتنمية بحكم مهامها تسير على نفس المنوال ولكن لتحقيق أهداف مؤقتة قصيرة الأجل وهو التخفيف من التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية . كذلك الحال بالنسبة للدول حيث لا تعتبر هذه الصناديق بديلا لشبكات الفقر فيها ، وإن كانت تسهم فى مواجهة الفقر فى بلادها خلال فترة إدامتها. [17]

وهنا نحتاج إلى وقفة – بخصوص البرامج الموجهة نحو الفقر – ولكنها وقفة قصيرة وقصيرة جدا ، ونقول أنه يجب ألا يغيب عن الأذهان أن المجتمعات الإسلامية والعربية قاطبة تتوفر لديها شبكة حماية طبيعية من صنع الخالق أنزلها الله فى القرآن الكريم ، تميزها عن باقى المجتمعات الأخرى ، وهذه الشبكة الطبيعية للقضاء على الفقر قضاء مبرما هى ضريبة الزكاة . وهى ضريبة إجبارية وليست ضريبة اختيارية أو تطوعية تلزم الحكومات بتطبيقها إلزاما صارما ، على عكس ما يجرى فى الآونة الراهنة ، ولها جزاءين جزاء دنيوى وجزاء أخروى تميزها عن أى ضريبة وضعية أخرى ، وهى قائمة مادامت الدنيا قائمة إلى يوم الساعة . ولكن الدول الإسلامية والعربية التى ينتشر فيها الفقر بدرجات مرتفعة عن غيرها من الدول الأخرى تغض الطرف عنها وتنظر إلى سرابات قد تكون خادعة ، (إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم – الآية ٦٠ من سورة التوبة) .

كذلك فإن لدى المجتمعات العربية والإسلامية تقاليد وعادات أصيلة مرتبطة بالحضارات العربية تجعل أعضاء الأسر الصغيرة أو الكبيرة يتكافلون ويتآزرون ويأخذ بعضهم بيد البعض خصوصا فى الظروف الصعبة الحالكة ، وهذا رصيد مهم جدا يجب الحفاظ عليه إذ هو عرضة للتلاشى تحت تأثير العصرنة وتفتت الخلية العائلية .

نترك هذا التداخل جانبا – الذى له مكانا آخر – ونعود إلى الصناديق الاجتماعية للتنمية . تنتشر هذه الصناديق فى السنين الأخيرة فى الدول المختلفة ، فتوجد فى بعض الدول العربية كما توجد فى بعض الدول النامية ، هذا بالإضافة إلى الصين وبعض جمهوريات الاتحاد السوفيتى السابقة وبعض دول الكتلة الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك الكتلة الشرقية . غير أنه من أهم هذه الصناديق وأكثرها شمولا ونجاحا هو الصندوق المصرى . وقد شهدت بذلك البعثة المشتركة من البنك الدولى والاتحاد الأوروبى التى قامت بزيارة الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر وأكدت فى تقريرها عن نتائج هذه الزيارة نجاح الصندوق المصرى فى تحقيق أهدافه من توفير ما يقرب من نصف مليون وظيفة عمل بميزانية لا تتجاوز ٢ فى الألف من الناتج المحلى الإجمالى لمصر GDP ونحو ٦% من مجموع التدفقات النقدية لمصر من الجهات المانحة . كما قامت بعثة من البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ورئيس البنك الدولى بزيارة الصندوق المصرى وبعض المشروعات التى قام بتمويلها وتنفيذها بصعيد مصر ، وقد أشادت البعثة ورئيس البنك الدولى بالدور الذى يلعبه هذا الصندوق فى مجال تبنى ودعم مشروعات الشباب ومكافحة البطالة عن طريق التنمية المتكاملة للمناطق الجغرافية ، وصرح رئيس البنك الدولى حينذاك بأنه سبق أن زار ثلاثين دولة لتفقد الأنشطة الاجتماعية بها ولم يرى نجاحا مثل الذى حققه الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر . ومن هذا المنطلق أوصى البنك الدولى فى مرات عديدة لبعض الدول التى تنشئ صناديق اجتماعية بالإفادة من تجربة الصندوق المصرى ، بل

كلفت مصر بالمعاونة فى ذلك لبعض الدول مثل الصين والأردن وفلسطين ولبنان واليمن والمغرب والجزائر وبعض جمهوريات الاتحاد السوفيتى السابقة .[18]

ومن هنا كان من الأفضل – بدلا من أن نعرض آلية الصناديق الاجتماعية فى دول العالم أو فى بعضها أو نعقد مقارنات بينها – أن نركز على الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر ، إذ أن مثل هذه المعالجة قد تكون أكثر إفادة وأكثر وضوحا وأكثر شمولا لشبكات الحماية الاجتماعية – موضع البحث لمواجهة التأثير السلبى لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية بغرض القضاء أو التخفيف منه .

ونعرض ذلك فى فصل مستقل هو القادم مباشرة ولو أن ذلك يعتبر جزءا عضويا من الفصل السابق لا انفصام بينهما .

الفصل الخامس
التجربة المصرية
فى أسلوب الصندوق الاجتماعى للتنمية

إن من الأهداف الرئيسية للصندوق الاجتماعى للتنمية فى جمهورية مصر العربية هو التقليل أو التخفيف من وطأة الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى تطبيق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لكل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، والتى من أهمها وأبرزها انخفاض الدخل الحقيقى للأفراد ذوى المستوى محدود الدخل نتيجة تحرير أسعار الكثير من السلع والخدمات وعلى الأخص الضرورية تمشيا مع إطلاق قوى السوق بغية تحقيق الاستخدام الأفضل للموارد الاقتصادية ، ولمواجهة مشكلة البطالة فى مصر سواء المتراكمة منها خلال سنى السبعينيات والثمانينيات والناشئة عن حرب الخليج ، أو البطالة التى تنشأ عن برنامج التخصيصية وبرنامج تحرير التجارة ، وهى ولا شك أكبر وأخطر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التى تواجهها البلاد لأنها بطالة من نوع خاص، فهى بطالة شباب متعلم من خريجى الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة والمدارس ، لدرجة يمكن القول بأن الصندوق الاجتماعى للتنمية إنما يدور فى الأساس وجودا أو عدما بوجود مشكلة البطالة فى مصر ، وأن العمر المتوقع لهذا الصندوق إنما يتوقف فى المقام الأول على النجاح فى القضاء على مشكلة البطالة فى مصر، بعدها ستتقرر الأحوال عما إذا كان هناك مبرر لبقائه فى شكل أو آخر.

وفى هذا الخصوص فقد كان الهدف من إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية عند بداية إنشاءه فى فبراير ١٩٩١ هو السيطرة على الآثار الجانبية للإصلاح الاقتصادى . ولكن ترجمة هذا الهدف يحتمل أكثر من مفهوم منها أن الآثار الجانبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى هى فقط الذين يتركون أعمالهم فى القطاع

العام نتيجة برنامج التخصيصية . ثم أضف إلى ذلك العائدون بعد حرب الخليج . وهناك مفهوم آخر وهو أن هناك شريحة جديدة من المتعطلين ستضاف إلى البطالة نتيجة لانكماش الاستثمار والزيادة الطبيعية فى عدد السكان والخريجين والمعاناة التى سيعانى منها الفئات الكادحة ومتدنية الدخل . وكان مفهوم الجهات المانحة لتمويل الصندوق تأخذ بالتفسير الأول ، وهو الذين يتركون عملهم فى القطاع العام نتيجة برنامج التخصيصية . وقد دخل الصندوق فى مفاوضات ومناقشات مع الجهات المانحة لتطوير هذا المفهوم ليكون الهدف هو امتصاص البطالة من الخريجين ، واستطاعت الحكومة أن تقنع الجهات المسئولة الممولة للصندوق أن المتأثرين ببرنامج التخصيصية لا يمثل أكثر من ربع حجم التمويل ، وأن الباقى يوجه إلى تنمية المشروعات الصغيرة وتنمية المجتمع وبرامج الأشغال العامة لتوفير فرص عمل جديدة وإلى باقى برامج ومشروعات الصندوق . وكانت هذه هى الخطوة الأولى لتمصير الأساس الفكرى الذى بنى عليه الصندوق الاجتماعى للتنمية ، ذلك أن بعض الدول التى أخذت بنفس الاسلوب كانت برامجها تختلف عن برنامج الصندوق فى مصر لأنها ترتبط باحتياجات كل دولة .

وعلى ذلك فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية يمثل جزءا من حزمة الأدوات المتكاملة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى لمصر المتفق عليه مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، بهدف تحويل طاقات المجتمع غير المستغلة إلى طاقات إنتاجية وعلى الأخص الطاقة البشرية المتمثلة فى طالبى العمل الذين لا يجدون فرص عمل حقيقية ، ومساعدة محدودى الدخل والفقراء على مواجهة أعباء الإصلاح الاقتصادى من خلال زيادة قدرة هؤلاء الأفراد على الكسب ، وذلك بغية التقليل أو التخفيف من الآثار السلبية على البعد الاجتماعى الناتجة عن تطبيق برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ومن هنا كانت فكرة إنشاء هذا الصندوق بالاشتراك مع هيئة التنمية الدولية .

كذلك فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية وإن كان يهدف إلى تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية مراعاة للبعد الاجتماعى فى برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، فإنه يعتمد فى ذلك على وسائل اقتصادية ، وهو بهذا يتسق وينسجم مع برنامج الإصلاح الاقتصادى الذى يهدف أساسا إلى الارتقاء بمستوى الرفاهية للأفراد من خلال الاستخدام الأفضل للموارد الاقتصادية والعمل فى نفس الوقت على تنمية هذه الموارد كما وكيفا عبر الزمن .

وعلاوة على ذلك فإن أنشطة مكملة لمجهود المؤسسات القائمة ، مثل الأنشطة التى يقوم بها بنك التنمية الصناعية والبنك الوطنى للتنمية وبنك ناصر الاجتماعى وصندوق التنمية المحلية وجهاز التعاون الإنتاجي والهيئة العامة للتصنيع وغيرها من الأجهزة الأخرى ، إذ أن أنشطة الصندوق تعمل فى تعاون وتنسيق مع هذه الأجهزة ومن خلالها . ويحرص الصندوق الاجتماعى على دعم وتقوية الأجهزة والجمعيات التعاونية وذلك لأنه يعمل من خلالها كما أنه الضامن لما يقدمه للمستثمرين من قروض . كذلك فهو لا يعمل كبنك من البنوك القائمة ولكنه يقدم قروضا ميسرة وفى يسر وسرعة قد لا تتوافر لمن يقترض من البنوك. وفضلا عن ذلك فإن الصندوق يركز اهتمامه على المشروعات الصغيرة التى تعطى فرص عمل سريعة وعائدا سريعا وتقوم باستخدام طرق إنتاج بسيطة ذات الكثافة العالية للعمل والكثافة المنخفضة لرأس المال .

وفى هذا الخصوص فإن برنامج المشروعات الصغيرة يتجه نحو تمويل المشروعات التى لا تتعامل معها البنوك ، وهى المشروعات التى تزيد قليلا عن خمسون ألف من الجنيهات وتقل عن مائة ألف من الجنيهات ، وأصحابهم ليست لديهم ضمانات أكثر من خبرتهم وسمعتهم فى مجال العمل . وبذلك فإن الصندوق الاجتماعى يملأ فراغا موجودا أو يتعامل مع شريحة بخلاف التى تتعامل معها البنوك . كما أن هذه المؤسسات لا تتيح أى قدر من الدعم للشباب للتدريب أو الإرشاد أو إعداد دراسات الجدوى أو المساعدة فى التسويق ، فهى تنتظر من

العميل دراسة الجدوى كاملة لإعطائه القرض وتتعامل مع أى مستفيد كمستثمر ، بينما الصندوق الاجتماعى يقدم منحة قد تصل إلى ١٠% من قيمة القرض لتمويل الأنشطة الضرورية للإنتاج والتسويق والمساعدة فى مشاكل التعثر فى حالة حدوثها وإعادة الجدولة وزيادة التمويل أثناء التنفيذ إذا دعت الضرورة ذلك . وبالإضافة إلى ذلك فإن الصندوق يعطى ميزة للمستفيدين من نشاطه وهى إعفاء لمدة خمسة سنوات زيدت إلى عشرة سنوات فى الوقت الحاضر من الضرائب لأى مشروع وفى أى موقع ، كما تنخفض سعر الفائدة على القروض الممنوحة منه للمشروعات الصغيرة إلى ٧% للمشروعات الجديدة و ٩% بالنسبة للمشروعات القائمة فى الوقت الحاضر . الشئ الوحيد الذى يشترطه الصندوق الاجتماعى للتمويل أن يكون لدى المستفيد موقع لتنفيذ المشروع أو أن يكون لديه مشروع قائم بذاته بالفعل يرغب فى توسيع نشاطه بينما الذين لا يملكون محلا أو مكانا لمزاولة النشاط لا يستفيدون من الصندوق رغم وجود مؤهلات وخبرات لديهم تكفى لإنجاح مشروعاتهم . ويرجع ذلك إلى أن التمويل من الجهات المانحة يرتبط بشرط أن يكون القرض لتمويل رأس المال العامل أو المعدات ولا يمول المكان . وهذه مشكلة يسعى الصندوق الاجتماعى جاهدا إلى حلها بتوجيه نصيب الحكومة المصرية فى تمويل نشاط الصندوق ويمثل ١٧% من التمويل الكلى إلى حل مشكلة توافر الأماكن من خلال إنشاء مجمعات للصناعات الصغيرة للشباب ، ذلك أن توفير مكان بالنسبة لشاب يبدأ حياته خاصة فى ظل ارتفاع أسعار التمليك تفوق قدرة المستفيد بكثير جدا .[19]

١ – مضمون الصندوق الاجتماعى للتنمية :

تم إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر بالقرار الجمهورى رقم ٤٠ لعام ١٩٩١ متضمنا التالى :

١ – يختص الصندوق الاجتماعى للتنمية بتعبئة الموارد المالية والفنية العالمية والمحلية للمعاونة فى تنمية الموارد البشرية ورفع المعاناة عن محدودى الدخل

بإعداد وتنفيذ مشروعات محددة لزيادة فرص العمل وتحسين المستوى المعيشـــى لهم ودعم برنامج الإصلاح الاقتصادى (مادة ٢) .

٢ – تتكون موارد الصندوق من المنح والهبات والمبالغ التى تــرد مــن الأفــراد والحكومات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية لأغـراض الصندوق ، والمبالغ التى تخصص له فى الموازنة العامة للدولة (مادة ٣) .

٣ – تسرى على أموال الصندوق القواعد والأحكام المتعلقـــة بـــالأموال العامـــة وبالرقابة عليها ، وللصندوق فى سبيل اقتضاء حقوقه اتخـــاذ إجـــراءات الحجـــز الإدارى (مادة ٤) .

٤ – ينشأ حساب خاص للصندوق بالبنك المركزى المصرى ، ويكون الصـــرف من أموال هذا الحساب وفقا للقواعد التى يصدر بها قرار مـــن رئيـــس مجلـــس الوزراء ويرحل الفائض من سنة مالية إلى أخرى (مادة ٥) .

٥ – يتولى إدارة الصندوق مجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبـــه ، وستة أعضاء بعضهم من الشخصيات العامة يتم تعيينهم لمدة ثلاثة سنوات قابلـــة للتجديد ، ويصدر بتشكيل المجلس وتنظيمه لسير العمل به قرار من رئيس مجلـس الوزراء .

ويكون الصندوق أمانة فنية تتكون من أمين عام للصندوق والعدد الـــلازم من الموظفين . ويتولى الأمين العام تصريف شئون الصندوق وتنفيـــذ قـــرارات مجلس الإدارة وتمثيل الصندوق أمام القضاء وفى صلاته بالغير . ويصدر باختيار الأمين العام وباقى العاملين بهذه الأمانة وتحديد معاملتهم المالية قرار من رئيـــس مجلس الوزراء (مادة ٦) .

٦ – يكون تنفيذ المشروعات التى يحددها الصندوق ويمولها من خلال الـوزارات والأجهزة والمؤسسات والشركات المصرية بالدولة سواء من القطاع العام أو مـن القطاع الخاص (مادة ٧) . [20]

٢ – موارد الصندوق الاجتماعى للتنمية :

بلغ مجموع المبالغ التى التزمت الدول الصديقة والمؤسسات الدولية بتقديمها إلى الصندوق نحو ٢٠٢٠,٦ مليون جنيه ، منها نحو ٩٦٤,٦ مليون جنيـه فـى صورة منح لا ترد ونحو ١٠٥٦ مليون جنيه فى شكل قروض ، تـوزع كالتـالى على الدول والجهات المقرضة والمانحة كما توزع فى الوقت نفسه علـى برامـج ومشروعات الصندوق . [21]

الدول والهيئات المقرضة والمانحة (الممولة) للصندوق الاجتماعى على البرامج والمشروعات

(بالمليون جنيه)

مسلسل	الدول والهيئات المقرضة والمانحة	القيمة التعاقدية			البرامج والمشروعات							
		منح	قروض	مجموع	الأشغال العامة	تنمية الصناعات الصغيرة	تنمية المجتمع	تنقلية العمالة	النقل العام	المعاونة الفنية	مشروعات أخرى	مبالغ غير مخصصة
١	منظمة الأيدا	٠٠	٤٦٢	٤٦٢,٠	١٣٢,٠	١٤٥,٢	٣٣,٠	٧٩,٢	٤٦,٢	١٣,٢	١٣,٢	٠٠
٢	صندوق أبوظبى الوطنى	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٥,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٣	الصندوق الكويتى الوطنى	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	١,٦	٠٠	٠٠
٤	الصندوق العربى للإنماء	٠٠	١٦٥	١٦٥,٠	٠٠	١٦٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	١,٦	٠٠	٠٠
٥	ألمانيا	٠٠	٩٩	٩٩,٠	٤٩,٥	٤٩,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٦	سويسرا	٩٩.٠	٠٠	٩٩,٠	٢٨,٧	٣٠,٧	٦,٩	١٦,٨	٩.٩	٣,٠	٣,٠	٠٠
٧	السوق الأوربية المشتركة	٥٠٤.٩	٠٠	٥٠٤,٩	١٦٨,٣	١٦٨,٣	١٦٨,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٨	أمريكا	١٨١.٥	٠٠	١٨١,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٨١,٥
٩	مصر	١٤.٥	٠٠	١٤,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٤,٥
١٠	أيرلندا	١١,٩	٠٠	١١,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١١,٩
١١	النمسا	١٦,٥	٠٠	١٦,٥	٨,٢	٠٠	٨,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٢	الدنمارك	٥,٠	٠٠	٥,٠	١,٣	١,٧	١,٠	١,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٣	هولندا	٣٠,٧	٠٠	٣٠,٧	٨,٩	٩,٧	٢,٤	٥,٠	٣,٠	٧,٠	١,٠	٠٠
١٤	برنامج الأمم المتحدة الإنمائى*	١٨,١	٠٠	١٨,١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٨,١
١٥	فرنسا	٣٣,٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠
١٦	السويد	٣٣,٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٣,٠	٠٠
١٧	كندا	٩,٩	٠٠	٩.٩	٠٠	٠٠	٠٠	٩.٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٨	النرويج	٦,٦	٠٠	٦.٦	٣,٣	٣.٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
	المجموع	٩٦٤,٦	١٠٥٦	٢٠٢٠,٦	٤٠٠,٢	٩٠٠,٢	٢١٩,٩	١١١,٩	٥٩,١	٢٠,١	٨٣,٢	٢٢٦.٠

* مخصص للأمانة العامة للصندوق للصرف منها على المرتبات والمصروفات العمومية

٣ – مهام الصندوق الاجتماعى للتنمية :

تتلخص مهام الصندوق فى تعبئة الموارد المالية والفنية ، العالمية والمحلية، ثم استخدامها فى تنفيذ برامجه التى تتضمن مشروعات عديدة تساعد الفئات الأكثر احتياجا وتخفف من وطأ إجراء الإصلاح الاقتصادى (برامج التثبيت والتكييف الهيكلى) وتوفر فرص عمل جديدة وحقيقية وسريعة ، بالإضافة إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والبشرية ، وتنمية المؤسسات القادرة على الاحتفاظ باستمرارية برامج الصندوق ومشروعاته وذلك عن طريق دعم القدرات التنظيمية لهذه المؤسسات والارتقاء بمستوى أدائها الفنى والإدارى .

ويتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يرأسه رئيس مجلس الوزراء ، كما أن للصندوق لجنة تنفيذية تحت رئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس مجلس الإدارة العامة لمتابعة تنفيذ سياسته العامة . كما أنه له أمانة فنية تتكون من أمين عام الصندوق وهيئة الموظفين ، ويقوم الأمين العام بإدارة هذه الأمانة وتصريف شئونها . وينفذ الصندوق برامجه ومشروعاته من خلال جهات كفيلة ومنفذة كالأجهزة والوزارات والمؤسسات والشركات المصرية من القطاعين العلم والخاص وكذلك الجمعيات الأهلية والشعبية . ويستهدف الصندوق الاجتماعى أن يستفيد من خدماته الفئات التالية :

١ – الفئات الأكثر تأثرا ببرنامج الإصلاح الاقتصادى .

٢ – الطبقات الكادحة ومحدودة الدخل .

٣ – شباب الخريجين من الجامعات والمعاهد والمدارس .

٤ – العائدون المتضررون من حرب الخليج .

٥ – المرأة .

٦ – سكان المجتمعات الأقل نمو .

٧ – سكان المناطق المحرومة من الخدمات .

ويقدم الصندوق الاجتماعى خدماته إلى هذه المجموعات من خلال الجهات الوسيطة والكفيلة التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها الصندوق . وبعبارة أخرى ، فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية لا يتعامل مباشرة مع المستفيدين من خدماته ولكن من خلال بعض الجهات الوسيطة .

ويتعامل الصندوق الاجتماعى للتنمية فى الأساس مع الجهات الثلاث التالية:

١ – الجهات الممولة ، أى الجهات التى تساهم فى تكوين موارد الصندوق مثل المؤسسات الدولية والدول الصديقة والحكومة المصرية .

٢ – الجهات الكفيلة والوسيطة ، وهى حلقة الوصل أو التنظيم الوسيط فى إدارة ومتابعة الأداء الكمى والفنى لبرامجه ومشروعاته .

٣ – الجهات المنفذة ، وهى التى تقوم بتنفيذ مشروعات الصندوق وبرامجه حتى يمكن للفئات المستهدفة الاستفادة من برامجه ومشروعاته .

ويطبق الصندوق السياسات التالية فى تعامله مع هذه الجهات الثلاثة :

١ – **الجهات الممولة :** يسعى الصندوق الاجتماعى إلى ترويج أهدافه وإنجازاته لدى الأفراد والحكومات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية بغرض تنمية موارده المالية والفنية . ومن المؤكد أن نجاح الصندوق فى هذا المضمار إنما يتوقف على مدى كفاءته فى تحقيق أهدافه ، ومدى احترامه للاتفاقيات التى تعقد مع الجهات الممولة ، ذلك أن الصندوق منوط به تنفيذ الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الحكومة المصرية والدول الصديقة والمؤسسات الدولية التى توفر للصندوق موارده . ولهذا فمن الضرورى أن تعمل الجهات المصرية الوسيطة على مساعدة الصندوق الاجتماعى فى تحقيق هذا الهدف .

٢ – **الجهات الكفيلة الوسيطة :** يقوم الصندوق الاجتماعى بالترويج الاجتماعى لبرامجه ومشروعاته حتى يتيح الفرصة للجهات المختلفة للتقدم للقيام بدور الكفيل والوسيط بين الصندوق والمستفيدين من خدماته .

ويتم اختيار الجهات الكفيلة والوسيطة التى لديها القدرة على صياغة وتنفيذ المشروعات والبرامج التى تتفق وأهداف الصندوق طبقا لمعايير محددة لقياس قدرة وفاعلية هذه الجهات على تنفيذ برامجه ومشروعاته ، وفقا للمواصفات والأهداف المطلوب تحقيقها من المشروع وفى الوقت المناسب بالتكلفة المناسبة . ويوفر الصندوق بدائل مختلفة من المعونة الفنية والمالية بما يناسب احتياجات الجهات الوسيطة وبما يضمن وصول خدمات البرامج والمشروعات إلى الفئات المستهدفة . ويجوز للصندوق أن يستعين بخبرات من خارج أمانته الفنية لتقديم المعونة الفنية لهذه الجهات الوسيطة .

٣ - الجهات المنفذة : لا يتعامل الصندوق مباشرة مع الجهات المنفذة للبرامج والمشروعات التى يمولها ، ولكنه يراقب ويتابع تنفيذ تلك البرامج والمشروعات عن طريق الجهات الكفيلة والوسيطة من خلال مكاتبه الإقليمية فى أنحاء الجمهورية والتى تمكن الصندوق من التواجد الفعلى والتفاعل المستمر مع الجهات الوسيطة ، كما تمكنه من متابعة التقدم فى تنفيذ برامجه ومشروعاته .

ويتبع الصندوق الاجتماعى سياسات للتمويل والإقراض تحقق أعلى نسبة من أهدافه التنموية ، وتتنوع هذه السياسات لتشمل وتناسب مختلف الفئات المستهدفة وطبيعة المشروعات المطروحة للتمويل .

ويطبق الصندوق الاجتماعى معايير لتقييم وقبول نظام تمويل المشروعات المقدمة إليه من الجهات الوسيطة تتمشى مع أهداف الصندوق والاعتبارات الفنية للمشروعات وطبيعتها والاتفاقات الدولية المبرمة لتمويل الصندوق .

ويهدف الصندوق إلى تقديم قروض للمشروعات الإنتاجية التى تخلق فرصا سريعة للعمل ، ويتخذ الإجراءات اللازمة للتأكد من إمكانية توفير هذه الفرص ، كما يعطى الصندوق أفضلية نسبية لفرص العمل الدائمة عن تلك المؤقتة .

كما يمول الصندوق باسلوب المنح المشروعات الخدمية التى تعمل على تحسين الظروف المعيشية والبيئية فى المناطق والمجتمعات الأكثر احتياجا ، والتى تمكن من توفير فرص عمل مؤقتة أو دائمة .

ويعطي الصندوق أولوية للمشروعات التى بها قدر مناسب من المشاركة الشعبية أو المساهمات المادية أو العينية من الفئات المستهدفة . وينفذ الصندوق ويطور مجموعة من السياسات الإجرائية للتعرف على احتياجات الفئات المستهدفة، ولضمان وصول خدماته إليها بسرعة . [22]

٤ - برامج ومشروعات الصندوق الاجتماعى للتنمية :

يوجد للصندوق الاجتماعى للتنمية ستة برامج أساسية هى :

١ - برنامج تنمية المجتمع .

٢ - برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية .

٣ - برنامج تنمية المشروعات .

٤ - برنامج تيسير مرونة العمالة .

٥ - برنامج التنمية المؤسسية .

٦ - برنامج الخدمات الأساسية للنقل العام .

وفيما يلى عرض لهذه البرامج ومكوناتها من المشروعات .

١ - **برنامج تنمية المجتمع :** يهدف هذا البرنامج إلى تمويل المشروعات الإنتاجية التى تعمل على إتاحة التدريب ، وتوفير المعدات فى مجال الصناعات اليدوية ، وتوزيع المنتجات ، والتصنيع الغذائى . كما يقدم الصندوق التمويل اللازم للخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من أنشطة التنمية الاجتماعية .

ويهدف هذا البرنامج إلى إتاحة فرص عمل لزيادة دخل الفئات المستهدفة ، كما يهدف إلى تشجيع المشاركة الشعبية فى مجالات الأنشطة الإنتاجية وأنشطة التنمية الاجتماعية ، هذا فضلا عن دعم مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة ، والربط بين الجمعيات غير الحكومية المحلية والعالمية وتستفيد الفئات التالية من هذه البرامج :

- الأسر ذات الدخل المنخفض
- الشباب المتعطلون عن العمل ، وكذلك العائدون من منطقة الخليج نتيجة حرب الخليج .
- الأطفال والنساء فى المناطق الفقيرة .

ويطبق فى اختيار المشروعات الداخلة فى برنامج تنمية المجتمع المعايير التالية :

١ – أن يدر المشروع دخلا .
٢ – أن يوفر المشروع تمويلا وتسهيلا ائتمانيا لمحدودى الدخل .
٣ – أن يخلق المشروع فرصا للتدريب .
٤ – أن يضمن المشروع مشاركة المرأة .
٥ – أن يدعم المشروع القدرات الذاتية للمنظمات الخاصة والأهلية .

٢ – **برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية :** يتضمن هذا البرنامج مشروعات تحسين الطرق ، والصرف الصحى ، وكذلك أعمال الصيانة للمبانى ، وتطهير قنوات الرى ، وهى تلك المشروعات التى تستوعب عمالة كبيرة .

ويهدف هذا البرنامج إلى تحسين البنية الأساسية فى المناطق الأكثر احتياجا، وإلى استحداث نشاط دائم لصيانة المرافق العامة فى المناطق الأقل نموا، وإيجاد وظائف دائمة نتيجة لذلك . كما يهدف هذا البرنامج إلى إيجاد فرص عمل مؤقتة على نطاق واسع . وتستفيد من هذا البرنامج فى الأساس الفئات غير المتعلمة مثل :

- سكان المجتمعات الريفية الأكثر احتياجا .
- سكان المجتمعات والمناطق المحرومة من خدمات مياه الشرب والصرف الصحي بالقاهرة الكبرى .
- العمالة العاطلة بما في ذلك العائدون من الخارج بسبب حرب الخليج .

وتطبق فى اختيار المشروعات الداخلة فى برنامج الأشغال العامة والخدمات البلدية المعايير التالية :

١ – أن يستخدم المشروع اسلوب العمالة الكثيفة .

٢ – أن يكون الأثر الاجتماعي للمشروع على البيئة إيجابيا .

٣ – أن تتوافر لدى الجهات الوسيطة القدرة والكفاءة الفنية والإدارية لتنفيذ المشروع .

ويمنح هذا البرنامج قروضا على النحو التالى : ١٠% للأسر المنتجة وللمبتدئين من الشباب ، و١٤% لدعم المشروعات القائمة .

٣ – برنامج تنمية المشروعات : يقوم هذا البرنامج على إتاحة الائتمان والمعونة الفنية والتدريب بهدف تنمية وتطوير المشروعات الصغيرة القائمة لرفع إنتاجيتها وزيادة قدرتها على توفير فرص عمل جديدة ، وإلى إنشاء وإقامة مشروعات صغيرة جديدة توفر فرص عمل جديدة . ويستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- العمالة العاطلة .
- العائدون من دول الخليج بسبب حرب الخليج .
- الخريجون الجدد .
- المستثمرون القائمون .
- المرأة .

ويراعى فى اختيار المشروعات التى تدخل فى نطاق هذا البرنامج المعايير التالية :

١ – أن يوفر المشروع فرص عمل جديدة .

٢ – أن يستخدم المشروع التكنولوجيا المناسبة والمستحدثة .

٣ – أن تتميز منتجات المشروع بالجودة وسهولة التسويق .

٤ – أن تتوافر للمشروع الجدوى الفنية والاقتصادية المناسبة .

٥ – أن تتوافر للجهات الوسيطة القدرة الفنية والإدارية لتنفيذ المشروع .

٥ – برنامج تيسير مرونة العمالة وتنمية الموارد البشرية : يتضمن هذا البرنامج دراسة احتياجات تأهيل أو إعادة تدريب العمالة وتنفيذ البرامج اللازمة لذلك بهدف تمويل أنشطة توفر فرص العمل المطلوبة نتيجة تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى (برنامج التخصيصية) ، وذلك عن طريق الجهات الكفيلة الوسيطة .

ويلاحظ أن بعض الدول الأجنبية التى تساهم فى تمويل الصندوق الاجتماعى تعطى أهمية خاصة لهذا البرنامج ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بتوفير فرص عمل للعمالة التى قد يستغنى عنها نتيجة تحويل بعض المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص (التخصيصية) . كما يهدف هذا البرنامج إلى تشجيع وتمويل برامج التدريب وإعادة التدريب لمساعدة الأفراد على الحصول على فرص عمل جديدة ، وكذلك تطوير الإمكانات المتاحة لتقديم خدمات المساعدة الفنية والترويج لها أو إلى تكييف أوضاع العاملين فى المشروعات القائمة التى تتأثر ببرنامج الإصلاح الاقتصادى . وتستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- العمالة العاطلة .
- العائدون من الخليج بسبب حرب الخليج .
- الخريجون الجدد .

ويراعى فى اختيار المشروعات التى تدخل فى نطاق هذا البرنامج المعايير التالية :

١ – أن يوفر المشروع فرص عمل جديدة .

٢ – أن تكون برامج التدريب وإعادة التدريب فى المجالات التى يشتد عليها الطلب من العمالة .

٣ – أن تكون الجهات الوسيطة والكفيلة قادرة على تنفيذ المشروع .

٥ – **برنامج التنمية المؤسسية :** يشمل هذا البرنامج مساعدة المؤسسات المحلية على تنمية وتخطيط برامجها من خلال توفير المعلومات والبيانات ، وتطوير نظام للمعلومات من خلال الحاسبات الآلية ، كما يشمل أيضا تدريب العاملين فى الصندوق الاجتماعى للتنمية .

ويهدف هذا البرنامج إلى تقوية ودعم الأجهزة والمؤسسات الحكومية لتكون قادرة على مشاركة الصندوق فى تنفيذ برامجه . كما يهدف إلى تقوية ودعم الجمعيات الأهلية والخاصة ورفع مستوى أدائها الإدارى والتنظيمى .

ومن أهم أهدافه أيضا ، دعم القدرات التنظيمية الداخلية للصندوق الاجتماعى بما يمكنه من تحقيق أهدافه بأعلى مستوى من الكفاءة والفاعلية .

ويستفيد من هذا البرنامج الفئات التالية :

- المنظمات والمؤسسات الحكومية العاملة فى مجال إعداد ومتابعة الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية .
- النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية والشعبية والتعاونية .
- تجمعات وتنظيمات المرأة .
- الإدارة التنفيذية وموظفو الصندوق .

ويراعى فى اختيار المشروعات الداخلة فى نطاق هذا البرنامج المعايير التالية :

١ – أن يرفع المشروع القدرات الإدارية والتنظيمية .

٢ – أن يصقل المشروع مهارات تخطيط المشروعات والبرامج والمهارات الضرورية لإدارة القروض والتسهيلات الائتمانية .

٣ – أن يؤدى المشروع إلى التدريب على التعامل مع المجموعات وعلى متابعة ورقابة المشروعات .

٤ – أن يرفع المشروع مهارات تحديد الفئات المستهدفة والمهارات الضرورية لتحديد خدمات المعونة الفنية والمالية .

٦ – **برنامج الخدمات الأساسية للنقل العام :** يهدف هذا البرنامج إلى تحسين وتطوير خدمات النقل العام الجماعى بالمراكز السكانية عالية الكثافة كما هو الحال بالقاهرة الكبرى والإسكندرية بغرض خدمة محدودى الدخل الذين يعتمدون على وسائل النقل العام . كما يهدف إلى تسهيل وتيسير حركة وانتقال محدودى الدخل فى وسائل النقل العام من وإلى أعمالهم حيث أن هؤلاء يتعرضون لقدر كبير من المعاناة عند استخدام الوسائل العامة للنقل .

وتعتبر الفئات المستهدفة من هذا البرنامج هم محدودى الدخل التى تعتمد على وسائل النقل العام بالقاهرة والإسكندرية كوسيلة وحيدة للانتقال .

ويراعى عند اختيار المشروعات الداخلة فى نطاق هذا البرنامج المعايير التالية :

١ – المساهمة فى رفع مستوى أداء وسائل النقل الجماعى العام .

٢ – أن يوفر المشروع قطع الغيار ومستلزمات التشغيل التى تخدم أنواعا كثيرة من سيارات نقل الركاب وذلك بناء على تقدير حقيقى وواقعى للاحتياجات .

٣ - أن يلتزم المشروع بنظم لوائح المشتريات والتوريد الخاصة بالصندوق الاجتماعى .

٤ - أن يتوافر بالمشروع خطط تشغيل وتدريب وصيانة فعالة .

هذا وقد بلغ مجموع التعاقدات التى عقدها الصندوق الاجتماعى للتنمية بالنسبة لبرامجه نحو ٢,٧ مليار جنيه موزعة حسب أهمية هذه التعاقدات على النحو التالى خلال المرحلة الأولى :

مسلسل	البرامج حسب أهمية التعاقدات	القيمة بالمليون جنيه	النسبة من أموال الجهات المانحة
١	برنامج تنمية المشروعات الصغيق	١٤٠٠	٥٣
٢	برنامج الأشغال العامة	٦٢٣	٢٣
٣	برنامج تنمية المجتمع	٣٣٧	١٢
٤	برنامج تنمية الموارد البشرية		
٥	(التأهيل والتحول المهنى)	١٦٣	٧
	برنامج التنمية المؤسسية	١٥١	٥
	المجموع	٢٦٧٤	١٠٠

- ويهدف البرنامج الأول (تنمية المشروعات) إلى توفير فرص عمل دائمة فى المشروعات الصغيرة والمتناهية فى الصغر الجديدة والقائمة عن طريق حزمة من المساعدات الفنية التى تقدمها المنظمات غير الحكومية والقروض التى يقدمها الصندوق من خلال البنوك التجارية .

- ويهدف البرنامج الثانى (الأشغال العامة) إلى مساندة مشاريع الأشغال العامة الكثيفة العمالة فى المجتمعات المحلية باستخدام مقاولين وموارد وعمالة محلية.

- ويهدف البرنامج الثالث (تنمية المجتمع) إلى تحسين الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) ودعم الأنشطة الإنتاجية فى المناطق ذات الدخل المنخفض بالعمل أساسا من خلال المنظمات غير الحكومية وجمعيات المجتمع المحلى .

- ويهدف البرنامج الرابع (تنمية الموارد البشرية) إلى مساعدة عمال القطاع العام الذين يتم الاستغناء عنهم نتيجة لإعادة هيكلة شركاته أو تحويلها إلى القطاع الخاص .

- بينما يهدف البرنامج الخامس (التنمية المؤسسية) إلى تقوية القدرات الإدارية والفنية للصندوق نفسه والجهات الوسيطة التى يعمل الصندوق من خلالها لمساعدتها على تحقيق أهدافها .

- **هذا ويعمل برنامج تنمية المجتمع والأشغال العامة على تخفيف حدة الفقر بشكل مباشر . كما أن برنامج تنمية المشروعات له تأثير مباشر بشكل خاص فى قدرته على توفير فرص العمل .**

- ويلتزم الصندوق بتوجيه الجزء الأكبر والأعظم من موارده عبر قنوات الجمعيات الأهلية وغيرها من القنوات الأهلية والتطوعية . وفى المرحلة الأولى تم توجيه ٥٦% من أموال الصندوق من خلال الجمعيات الأهلية والبنوك منها ٢٧% من خلال المحافظات و١٠% من خلال الوزارات المركزية . [23]

٥ – حياة أو عمر الصندوق الاجتماعى للتنمية :

ومن المسائل الحيوية التى يجب الإشارة إليها هنا هو حياة أو عمر الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر . فكما هو معلوم أن هذا الصندوق كتنظيم خاص قد اتفق عليه كجزء من أدوات برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق

النقد الدولى والبنك الدولى عن طريق هيئة التنمية الدولية ، وهـو يمثـل البعـد الاجتماعى فى مسيرة الإصلاح الاقتصادى فى مصر . وما يجب التركيز عليه هنا هو أن هذا الصندوق قد وجد لكى يعمل فى إطار عملية الإصلاح الاقتصادى فـى مصر والتى تبلورت بكل الوضوح منذ أوائل عام ١٩٩١ ، إذ أن عملية الإصـلاح الاقتصادى يصعب نجاحها إلا إذا وضع أمامها وبجانبها فى نفس الوقـت عـلاج المشكلات الاجتماعية الكبيرة التى تحيط بها وقد تدفعها وقد تعوقها ، خاصة فـإن بعض المسائل التى سعى الصندوق إلى معالجتها هى فى واقع الأمر مسائل تعـوق من عملية الإصلاح الاقتصادى أكثر مما تسرع بها .

ومن هنا نشأ الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر ، إذ أن فكرة إنشائه قد قامت لمواجهة الآثار السلبية لبرامج التثبيت والتكييف الـهيكلى وعلـى الأخـص مواجهة مشكلة البطالة فى مصر بكل أنواعها : البطالة المتراكمة الناشـئة نتيجـة تزايد قوة العمل بسبب الزيادة السكانية ، والبطالة الناشئة عن حـرب الخليـج ، بالإضافة إلى تلك البطالة التى ستنتج عن برامج الإصـلاح الاقتصـادى وعلـى الأخص برنامج التخصيصية وكذلك برنامج تحرير التجارة . وبناء على ذلك فـإن مهمة الصندوق الأساسية مرتبطة وجودا أو عدما بمشكلة عـلاج البطالـة فـى الاقتصاد المصرى ، وأن أى تحميل لهذا الصندوق بأعباء أخرى لا ترتبط بمشكلة علاج البطالة هى فى واقع الأمر خارجة عن طبيعة هذا الصندوق كما أنها ليسـت واردة فى نظامه أو متفق عليها مع الدول المانحة للمنح والقروض الميسرة لـهذا الصندوق . وعلى ذلك فإن الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر لا يعـدو مـن كونه تنظيم نعبر به مشكلة معينة وهى مشكلة علاج البطالة فى مصر ، حيـث أن المنح والقروض الميسرة التى قدمتها الدول المانحة للصندوق لن تستمر فيما بعـد وإنما سوف تختفى بانتهاء مشكلة علاج البطالة . وقد يسـتمر الصنـدوق فـترة مناسبة قد تصل فى حدود نحو عشرة سنوات وأظن أن هذا متفق عليـه أو علـى الأقل المتوقع من الصندوق بنظامه الحالى وهذه الفترة قد أشرفت على الانتـهاء أو انتهت بالفعل .[24]

وعلى ذلك يمكن للحكومة المصرية أن تراجع نفسها : هل الصندوق مازال له دور يلعبه ، أم لا ، فإذا كان له دور فسوف يستمر بطريقة أو بأخرى وإذا لم يكن له دور فليس من المتوقع أن يستمر ، وإن كان من المشاهد فى الآونة الراهنة أن الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر وإن كان قد أنشئ فى بادئ الأمر كمؤسسة مؤقتة لعلاج الآثار الجانبية لبرامج التثبيت والتكييف الهيكلى والأخص علاج مشكلة البطالة بكل أنواعها وعلى الأخص تلك التى تنشأ عن برنامج التخصيصية وبرنامج تحرير التجارة ، ولكنه تحول تدريجيا ليصبح له وضع دائم أو على الأقل شبه دائم .

الملحق

الرؤيا الجديدة للبنك الدولى
عن دور الدولة فى عالم متغير

مقدمة :

تسلط الأضواء فى العقود الحالية وعلى الأخص فى عصر العولمة على دور الدولة فى الاقتصاد ، فتدفع التطورات الجارية بعيدة المدى الدول على مختلف مستوياتها الاقتصادية كما تدفع الاقتصاد العالمى إلى إعادة النظر فى دور الدولة وما يجب أن تقوم به أو لا تقوم به وأفضل السبل إلى تحقيق ذلك .

لقد كشف النصف الثانى من القرن العشرين منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية أن العمل الحكومى له منافعه الكثيرة كما أن له حدود يجب ألا يتجاوزها ولا سيما فى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد . فلقد ساعدت الحكومات فى تحقيق تحسن ملموس وواضح فى مجالات الخدمات الأساسية وعلى الأخص فى التعليم والصحة وما نتج عنها من الحد من التفاوت الاجتماعى بين طبقات الشعوب ، وعلى العكس فقد قادت بعض الأنشطة الحكومية إلى بعض النتائج غير المرغوب فيها . وعلى الرغم من أن الحكومات قد قامت بأعمال مثمرة ونافعة فى الماضى فى بلادها ، فإن الكثيرين من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين وغيرهم يخشون من أن هذه الحكومات قد لا تستطيع فى العقود القادمة من القرن الحادى والعشرين أن تتواءم مع متطلبات الاقتصاد العالمى المتجه بقوة نحو العولمة .

وهناك عدد من مصادر القلق الجديدة والكثيرة والمتشعبة تتعلق بدور الدولة فى الاقتصاد ، غير أن هناك أربعة تطورات حديثة زادت بشكل خاص من هذا القلق يمكن إبرازها فى التالى :

- انهيار اقتصاد الاتحاد السوفيتى السابق والذى كان يعرف بالاقتصاد المركزى أو اقتصاد السيطرة والأوامر ، وكذلك تفكك الاقتصاديات الاشتراكية فى دول أوروبا الوسطى والشرقية .

- الأزمة الاقتصادية التى تواجه دولة الرفاه أو الاشتراكية الديمقراطية فى معظم دول العالم الصناعى المتقدم ذات الاستقرار الاقتصادى .

- الدور المهم الذى اضطلعت به الدولة فى اقتصاديات دول شرق أسيا والتى حققت ما يعرف بالمعجزة الاقتصادية .

- الانهيار الاقتصادى والاجتماعى والسياسى الذى حدث فى بعض الدول كما هو الحال بالنسبة إلى ليبريا والصومال ، والانفجارات والطوارئ ذات الطبيعة الإنسانية التى حدثت فى مناطق مختلفة من العالم .

ولقد كان الفاعل المحدد فى هذه التطورات المتضاربة هو فاعلية الدولة . فوجود الدولة الفعالة هو ضرورى لتوفير السلع والخدمات وكذلك القواعد والمؤسسات التى تسمح للسوق بالازدهار ولأفراد المجتمع أن يعيشوا حياة أكثر يسرا وعلما وصحة ورفاهية ، وبدون هذه الدولة يتعذر تحقيق التنمية المستديمة والمستمرة بشقيها الاقتصادى والاجتماعى . ولقد قال الكثير من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين آراء مماثلة لهذه الرؤيا خلال النصف الأول من القرن العشرين قبل الحرب العالمية الثانية ، ولكن آراءهم كانت تعنى فى ذلك الحين أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقع على رأس الأولويات ، وأن الدولة يجب أن تضطلع بها وتقوم بها . غير أن الخبرة التى تحققت منذ ذلك الحين وخلال النصف الثانى من القرن العشرين قد توصلت إلى نتيجة هامة مفادها أن للدولة دورها المحورى فى عملية التنمية ، ولكن هذا الدور لا يقوم على أساس أنها الجهة التى تقوم مباشرة بتحقيق النمو الاقتصادى والاجتماعى فى البلاد ولكن هذا الدور يقوم على أساس أنها الشريك العامل والمحفز لتحقيق هذا النمو ، أى أنها الأداة الرئيسية التى تعمل على تيسير التطورات لتحقيق التنمية المستديمة والمستقرة .

وتختلف العوامل التي تحقق فاعلية الدولة اختلافا كبيرا عبر الدول التي تمر بمراحل مختلفة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فما يصلح في دولة متقدمة قد لا يصلح في دولة أخرى في المراحل الأولى من التقدم . وحتى بين الدول التي في نفس المستوى من النمو والدخل القومي ، فإن الاختلاف في الحجم والتكوين الثقافي والعرقي والنظام السياسي يجعل من كل دولة كيانا فريدا له ملامحه الخاصة وعوامله المتميزة التي تحقق فاعلية الدولة .

لكل هذه الاعتبارات خصص البنك الدولي World Bank تقريره السنوى عن التنمية في العالم World Development Report عن عام ١٩٩٧ ، وهو التقرير العشرون في سلسلة هذه التقارير السنوية لدور الدولة وكفاءتها في عالم متغير State in Variable World .

ومما لا شك فيه أن قضية دور الدولة في الاقتصاد تشغل مكانا متقدما وبارزا في جدول أعمال الدول النامية والدول الصناعية المتقدمة على السواء ، وعلى الأخص في ظل الرؤيا التي تحدث عنها الكثير من المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين في عصرنا الحاضر والتي تتلخص في أن الدرس المستفاد من العقود القليلة الماضية هو أن الدولة لم تستطع أن تفي بوعودها ، فالاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقال اضطرت إلى إجراء تحول حاسم نحو اقتصاد السوق ، واضطر كثير من دول العالم النامي إلى مواجهة فشل استراتيجيات التنمية التي تسيطر عليها الدولة ، وحتى الاقتصاديات المختلطة في العالم الصناعي رأت في مواجهة فشل التدخل الحكومي أن تتجه بقوة في اقتصادها المختلط نحو آليات السوق ، لدرجة أن توصل هؤلاء المفكرين بعضهم أو كلهم إلى حصيلة هامة وهي أن الدولة يجب أن تقوم بأقل دور ممكن لأن مثل هذا الدور لا يترتب عليه إضرار وإن كان أيضا لا يحقق خيرا كثيرا .

ولا شك أن هذه الرؤيا المتطرفة تتعارض مع نماذج وثمرات النجاح في التنمية العالمية سواء كان ذلك في التطورات التي حدثت خلال القرن التاسع عشر أو في تطورات التنمية فيما بعد الحرب العالمية الثانية في دول المعجزة الأسيوية. فهذه النماذج من الدول لم تأخذ بنهج الدولة التي تلعب أقل دور ممكن ، بل أثبتت التنمية فيها أنها تحتاج إلى دولة فعالة تقوم بدور الحافز والمساعد للتطور وتشجع أنشطة دوائر الأعمال الخاصة والأفراد وتقوم بدور المكمل لها .

إن التجربة قد أثبتت أن التنمية التي تسيطر عليها الدولة قد فشلت ، كما أثبتت هذه التجربة أن التنمية التي تتم بدون تدخل الدولة هي الأخرى قد فشلت . ولا شك أن هذه الحقيقة تصل إلينا واضحة وضوح الشمس والقمر من خلال معاناة سكان دول العالم التي انهارت اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ، كما أثبت لنا التاريخ الاقتصادي مرارا وتكرارا أن الحكومة الجيدة ليست من قبل الترف بل هي ضرورة وحيوية ، فبدون دولة فعالة يتعذر تحقيق التنمية المستديمة المستقرة بشقيها الاقتصادي والاجتماعي ، كما علمنا هذا التاريخ الاقتصادي من تجاربه قريبة العهد أن التنمية ليست مجرد الحصول على المدخلات الاقتصادية والتكنولوجية الصحيحة ، وإنما هي أيضا تعني البنية المؤسسية الداعمة لها ، أي تلك القواعد التي تحدد كيفية استخدام تلك المدخلات . كذلك فإن دور الدولة في إنفاذ حكم القانون لتعزيز المعاملات في السوق لا غنى عنه حتى تتمكن الدولة من الإسهام في التنمية بقوة أكثر فاعلية .

وتكثر وتتنوع الطرق والوسائل المؤدية إلى خلق الدولة القوية والفعالة ، غير أن تقرير البنك الدولي سالف الذكر عن دور الدولة في عالم متغير لا يطرح وصفة واحدة لإصلاح هذا الدور على امتداد دول العالم ، ولكنه يهيئ الإطار لتوجيه الجهود في صورة استراتيجية تتكون من شقين :

- الشق الأول ، وهو تركيز أنشطة الدولة فى المجالات التى تتلاءم مع قدرتـها ، إذ أن كثيرا من الدول تحاول أن تفعل أكثر مما تستطيع وبموارد غير كافيـه وبقدرة محدودة ، فى حين أنه إذا تحسن تركيز جهد الدولة فى المجـالات أو الأنشطة العامة التى لا غنى عنها للتنمية فإن ذلك يزيد من قدرتها وفاعليتها .

- الشق الثانى ، وهو البحث بمرور الزمن عن وسائل لتحسين قدرة الدولة وذلك عن طريق تنشيط المؤسسات العامة والآليات التـى تبعـث فـى الموظفيـن العموميين الحافز على أداء عملهم بصورة أفضل وبمزيد من المرونة ، مـع وضع الضوابط التى تحول دون الإسلوب التحكمى ومنع الفساد .

وعلى الرغم من التنوع الشديد فى الظروف والأحوال بين الـدول ، فمـن الضرورى الإشارة إلى أن الدولة القوية والفعالة لها بعض السمات المشـتركة ، منها طريقة تحديد الحكومة للقواعد التى تدعم المعاملات الخاصة وتعزز المجتمـع المدنى بشكل واسع ، ومنها موقف الحكومة نفسـها مـن القواعـد الموضوعـة وتصرفها بطريقة يمكن التعويل عليها والتنبؤ بها وتساعد فى مكافحة الفساد .

وفى هذا الخصوص يشير تقرير البنك الدولى موضع البحث بأنه لن يكـون من السهل بناء دولة أكثر قوة وفاعلية تعمل على دعم التنمية المستديمة والمسـتقرة وتسعى إلى الحد من ظاهرة الفقر فى المجتمع ، إذ سيقابل ذلك أناس عديـدون أو فئات عديدة لها مصالح قوية فى إبقاء الدولة على ما هى عليه مهما بلغت تكلفـة ذلك بالنسبة لرخاء البلد فى مجموعه . ويحتاج التغلب على مقاومة هؤلاء النـاس أو هذه الفئات إلى وقت وإلى جهد سياسى .

ويعتقد البنك الدولى فى تقريره عاليه بأن الطريق إلى إصلاح الدولة يتطلب اتساع طرق الإصلاح وعلى أن تكون على خطوات متعاقبة ، كما يتطلـب خلـق الآليات الكفيلة بتعويض الخاسرين . وحتى فى أسوأ الظروف يمكـن للخطـوات

الصغيرة التى تهدف إلى تحديث دولة أكثر فاعلية أن يتولد عنها نتائج طيبة فـــى مجال الرخاء الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع .

وخلاصة القول فإننا إذ ندخل القرن الحادى والعشرين فإن التحدى الخـاص بدور الدولة لا يتمثل فى إنقاص هذا الدور بحيث يغدو قليل الأهميـــة ، ولا فـى توسع هذا الدور بحيث تسيطر على الأسواق وعلى المجتمع المدنى ، وإنما يتمثـل هذا الدور فى البدء فى اتخاذ الخطوات والسياسات الكفيلة بخلق دولة أكـثر قـوة وفاعلية حتى ولو كانت هذه الخطوات والسياسات صغيرة فى البداية .

هذا مع العلم أن حجم ونطاق الإنفاق الحكومى قد اتسع اتساعا هائلا خـلال القرن العشرين فى الدول الصناعية المتقدمة ودول العالم النامى على حد ســواء . فقد عمدت الدول الصناعية إلى توسيع نطاق دولة الرفاه فى الولايـــات المتحـدة الأمريكية ودولة الاشتراكية الديمقراطية فى أوروبا الغربية ، كما تبنى جانب كبير من دول العالم النامى إستراتيجيات التنمية المرتكزة على سيطرة الدولة ، وكـــانت المحصلة توسعا هائلا فى حجم ومجالات الإنفاق الحكومى فى كل أنحاء العـــالم . وقد بلغ إنفاق الدولة فى نهاية القرن العشرين (١٩٩٥) نحو نصف الناتج المحلـى الإجمالى GDP فى الدول الصناعية المتقدمة والمســتقرة وعلـى الأخـص دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD وذلك مقابل ١٠% من الناتج المحلـى الإجمالى فى بداية القرن (١٩١٣) ونحو ٢٠% قبـل الحـرب العالميـة الثانيـة (١٩٣٧) . كما بلغ إنفاق الدولة فى العالم النامى نحو ٣٠% فـى نهايـة القـرن العشرين (١٩٩٠) وذلك مقابل ١٨% فى منتصف القرن (١٩٦٠) ونحـــو ٣٢% فى بداية الخمس الأخير من هذا القرن (١٩٨٢) .

ومن النقاط المهمة التى يبرزها التقرير أن القدرة والكفاءة ليســـتا بشـــىء واحد . فمن البديهى أن الدولة الأكثر قدرة قد تكون هى الدولة الأكثر كفاءة ، غير أن القدرة والكفاءة ليستا شيئا واحدا . فوصف القدرة عندما يطلق على الدولة فإنـه يعنى قدرة الدولة على أن تنفذ وتدعم الأعمال الجماعية بكفاءة مثل الحفاظ علـــى

القانون والنظام العام وإقامة البنية الأساسية الضرورية ورعاية الصحة العامة والتعليم العام إلى آخره . أما الكفاءة فهى نتيجة استخدام هذه القدرة لتلبية احتياجات وطلبات المجتمع من السلع والخدمات العامة أو الاجتماعية . وربما تكون الدولة قادرة ولكنها لا تتصف بالكفاءة إذا كانت لا تستخدم قدرتها لصالح المجتمع .

والطريق إلى دولة أكثر كفاءة – وإن لم يكن طريقا خطيا – هو عملية تتم فى الأرجح على مرحلتين : ففى المرحلة الأولى وهى التى ينبغى أن تركز الدولة على ما تملكه من قدرة على إنجاز المهام التى تستطيع النهوض بها والتى ينبغى ألا يشغلها شاغل عن النهوض بهذه المهام . ثم تأتى المرحلة الثانية والتى تتضمن تركيز الجهود على بناء القدرة . وهذه المرحلة الأخيرة لا تأتى بين عشية وضحاها حيث أن بناء القدرة يحتاج إلى المزيد من الوقت . والطريق المؤدى إلى مزيد من الكفاءة يمر أولا بالتركيز على المهام الضرورية وتعزيز القدرة المحدودة للدولة عن طريق المشاركة مع مجتمع دوائر الأعمال والمجتمع المدنى ، وعند ذلك تستطيع الدولة أن تنتقل بالتدريج لتعزيز القدرة بمرور الوقت ، وعلى ذلك يمكن أن تتقابل القدرة مع الكفاءة فى الدولة .

هناك نقطة أخرى أبرزها التقرير وهى الارتباط بين المصداقية والاستثمار والنمو . فقد أجرى بحث على منظمى المشروعات المحليين فى نحو ٧٠ دولة – أخذا القياس فى ذلك الإطار المؤسسى لدول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى الميدان الاقتصادى ذات الدخل المرتفع على النحو الذى يراه منظموا المشروعات من القطاع الخاص والذى يرمز إليه برمز المصداقية – . وقد تبين من هذا البحث أن كثيرا من الدول التى تؤدى وظائفها الجوهرية بصورة سيئة بحيث تفشل فى ضمان سيادة القانون والنظام وحماية الممتلكات وتطبيق القواعد والسياسات على نحو يمكن التنبؤ به ، مثل هذه الدول لا تتمتع بالمصداقية وبالتالى يتأثر الاستثمار والنمو فيها بالسالب . أى أن هناك ارتباطا قويا بين الدولة من حيث المصداقية

وبين سجلها فى الاستثمار والتنمية . ومن هنا فإن مصداقية الدولة هى التى تحدد السلوك الاستثمارى وبالتالى النمو فى تلك الدولة .

وبالإضافة إلى ذلك فقد أبرز التقرير ملخصا لأهم السمات والتحديات المتعلقة بتحسين كفاءة الدولة فى أقاليم نامية مختلفة يضم كل إقليم عددا من الدول التى تختلف تجاربها اختلافا بينا وكبيرا على النحو التالى :

- يعانى كثير من الدول الأفريقية جنوب الصحراء من أزمة فى كيان الدولة هى أزمة قدرة . والأولوية العاجلة لهذه الدول هى إعادة بناء كفاءة الدولة عن طريق إعادة نظر شاملة فى المؤسسات العامة وإعادة تأكيد حكم القانون وفرض ضوابط لها مصداقيتها على إساءة استخدام سلطة الدولة . وعندما تكون العلاقات بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى علاقات هشة وغير متطورة ، فإن الأمر يتطلب أول ما يتطلب تحسين أداء الخدمات العامة والجماعية المشاركة الوثيقة مع القطاع الخاص والمجتمع المدنى .

- لا تعتبر قدرة الدولة فى معظم دول شرق أسيا مشكلة ، ولكن قدرة الدولة على التغيير استجابة للتحديات الجديدة التى تواجه المنطقة هى التى ستلعب دورا حاسما فى استمرار نجاحها الاقتصادى .

- أما المسألة الرئيسية فى جنوب أسيا فهى الإفراط فى التنظيم ، وهى سبب ونتيجة فى نفس الوقت نتيجة الزيادة فى عدد الموظفين العموميين ، وهو سبيل مؤكد لانتشار الفساد . ومن المنتظر أن يكون تبسيط التنظيمات وإصلاح المنشئات العامة وما ينشأ عن ذلك من تضييق لدور الدولة مهمة معقدة وصعبة سياسيا .

- مازالت مهمة إعادة توجيه الدولة نحو (الإمساك بالدفة وليس التجديف) بعيدا عن التحقيق فى دول أوربا الوسطى والشرقية . ولكن معظم تلك الدول قد حققت بعض التقدم وهى فى طريقها لتحسين القدرة والخضوع للمساءلة .

- إن انخفاض قدرة الدولة فى كثير من دول كومنولث الدول المستقلة يمثل عقبة خطيرة ومتزايدة فى سبيل تحقيق مزيد من التقدم فى معظم مجالات السياسات الاقتصادية والاجتماعية . ومازالت إعادة توجيه الدولة يحتاج إلى مرحلة مبكرة . وقد ظهرت مجموعة من المشاكل الحادة نتيجة للافتقار العام إلى الخضوع للمساءلة والشفافية .

- أسفرت اللامركزية فى السلطة فى الإنفاق المقترنة بنشر الديمقراطية فى أمريكا اللاتينية عن إحداث تغير ملموس فى المشهد السياسى المحلى بحيث أطلق عليه البعض اسم (الثورة الهادئة) . وقد بدأ يظهر فى المنطقة نموذج جديد للحكومات ، ولكن الأمر يتطلب أيضا مزيدا من الاهتمام بإصلاح النظام القانونى والخدمة المدنية والسياسات الاجتماعية .

- تعد البطالة فى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ، وهى تجعل إنقاص حجم الحكومة مهمة صعبة للغاية فى تلك الدول . ونظرا لكثرة الصعوبات السياسية والاجتماعية فى تلك الدول وإن كان التغلب عليها ليس بالأمر المتعثر ، فإن أحد المناهج المبشرة بالخير فى تلك الدول هو البدء فى تحقيق لا مركزية خدمات مختارة ، والتركيز على إصلاح منشئات الدولة فى المدى القصير ، على أن يجرى الإعداد لتطبيق إصلاحات واسعة على المدى الطويل .

ويقع تقرير البنك الدولى عن التنمية عن عام ١٩٩٧ والمخصص لدور الدولة وكفاءتها فى عالم متغير تحت أربعة مباحث رئيسية وهى :

١ – إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم .

٢ – المواءمة بين الدور والقدرة .

٣ – بعث الحيوية فى مؤسسات الدولة .

٤ – إزالة العقبات أمام التغيير التى تحول دون إصلاح الدولة .

وهو ما نستعرض خلاصة كل مبحث من هذه المباحث الحيوية بما يجب أن يكون عليه دور الدولة فى عالم متغير . [1, 2, 3]

الفصل الأول

إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم

١ – تطور دور الدولة الاقتصادى عبر التاريخ :

إن العالم يتغير وتتغير معه أفكارنا عن دور الدولة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويذكرنا الاهتمام المتزايد اليوم بدور الدولة بما حدث فيما مضى عندما كان العالم خارجا لتوه من ويلات الحرب العالمية الثانية ، وكان جانب كبير من العالم النامى لا يزال فى خطواته الأولى نحو الاستقلال . فقد خرجت معظم الدول النامية من المرحلة الاستعمارية بإيمان راسخ بتحقيق التنمية الاقتصادية تحت سيطرة الدولة ، بمعنى أن تقوم الدولة بتعبئة الموارد والناس وتوجيههم نحو النمو السريع ونحو القضاء على المظالم الاجتماعية . وكانت سيطرة الدولة على الاقتصاد وفقا لنموذج الاتحاد السوفيتى عنصرا أساسيا فى تلك الاستراتيجية . ففى ذلك الحين بدا أن التنمية تمثل تحديا يسهل مواجهته ، وهو فى الأساس تحد تقنى . وكان التصور السائد أن المستشارين الأكفاء والخبراء الفنيين سيضعون سياسات جيدة ، ثم تقوم الحكومات الرشيدة بتنفيذها لتحقيق خير المجتمع . وكان التدخل الذى تقوده الدولة لاحقا للفشل السابق للأسواق فيما عرف بالكساد العظيم ، ومنح تردى الأسواق هذا الدولة دورا محوريا . وكان جزء أساسى من تلك الاستراتيجية الأخذ بالتخطيط المركزى ، والتدخل التصحيحى فى تخصيص الموارد ، وتدخل الدولة بقوة فى تنمية وحماية الصناعات الوليدة. وأضيفت القومية الاقتصادية إلى ذلك المزيج ، وشجعتها إقامة منشآت الدولة وتشجيع القطاع الخاص المحلى . وبحلول الستينات باتت الدولة – أية دولة – مشتركة فى كل جانب تقريبا من جوانب الاقتصاد : فى إدارة الأسعار ، والتدخل المتزايد فى تنظيم سوق العمل والصرف الأجنبى وأسواق المال . وقد أتيحت فى وقتها كل الإمكانات للمرونة فى تنفيذ السياسات التى يرسمها التكنوقراطيون ، ورؤى أن المساءلة عن طريق

المساءلة عن طريق المراجعات والموازنات عمل معقد ومرهق لا حاجة له . وبحلول السبعينيات بدأت تظهر تكاليف هذه الاستراتيجية ، ذلك أن الافتراضات الأساسية التى قامت عليها تلك الرؤيا للعالم كانت – بمعيار وقتنا الحالى – مفرطة فى التبسيط .

وقد حدث فى عدد قليل من الدول أن تحققت فعلا درجة ما من التقدم على النحو الذى توقعه التكنوقراطيون ، ولكن النتائج اختلفت عن ذلك فى كثير من الدول ، إذ شرعت الحكومات فى تنفيذ مشروعات كثيرة وكبيرة أقرب إلى الخيال منها إلى الواقع ، وكف المستثمرون من القطاع الخاص أيديهم بسبب عدم اطمئنانهم إلى السياسات العامة أو عدم تأكدهم من استمرارية سياسات القادة ، أولائك القادة الأقوياء الذين تصرفوا كما يتراءى لهم . وأصبح الفساد متوطنا ، وتعثرت التنمية ، واستمر الفقر .

لقد اتضح الآن أن عدم اليقين هو مصدر أكبر ضرر تلحقه الدولة بالمجتمع. فإذا كانت الدولة تغير القواعد كثيرا – أو لا توضح القواعد التى ستتصرف بموجبها – فإن دوائر الأعمال والأفراد لن يمكنهم التأكد اليوم مما إذا كان الغد سيكون مربحا أو غير مربح ، وعملهم الشرعى اليوم سيظل كذلك أم لا. وحينئذ سيأخذون باستراتيجيات مكلفة لتأمين أنفسهم ضد مستقبل غير واضح لهم وذلك بالدخول مثلا فى الاقتصاد غير الرسمى ، أو إرسال رأس المال إلى خارج الدولة ، وكل هذا يعوق التنمية .

فخلال القرن العشرين اتسع حجم الحكومة ونطاق تدخلها اتساعا هائلا ، خاصة فى الدول الصناعية . وكانت هناك ثلاثة أسباب للتوسع الذى حدث بعد الحرب العالمية الأولى . كان السبب الأول هو الثورة الروسية عام ١٩١٧ التى ألغت الجانب الأكبر من الملكية الخاصة هناك ، وجعلت الدولة مسيطرة على كافة نواحى النشاط الاقتصادى عن طريق التخطيط المركزى . وكان السبب الثانى هو

نتيجة لأزمة الكساد العظيم الذى وقع فى الثلاثينيات وأحدث دمارا هائلا فى العالم غير الشيوعى . وكان السبب الثالث هو التفكك السريع للإمبراطوريات الأوربية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية . ونتيجة لتزايد الثقة بالحكومات فى أعقاب الحرب العالمية الثانية أصبحت مطالبة بتحقيق المزيد . واتجهت الاقتصاديات الصناعية إلى توسيع نطاق دولة الرفاهية ، وتبنى جانب كبير من العالم النامى استراتيجيات التنمية المعتمدة على سيطرة الدولة . وكانت النتيجة توسعا هائلا فى حجم الحكومة وتشعب مجالات عملها فى كل دول العالم .

ودار النموذج السائد فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حول ثلاثة أفكار أساسية ، تمتعت كلها بتأييد واسع النطاق إن لم يكن شاملا . وظل هذا التوافق فى الرأى القائم على ثلاثة أعمدة دون تغيير تقريبا حتى وقوع صدمة البترول الأولى فى عام ١٩٧٣ . وكانت هذه الأعمدة الثلاثة هى: أولا: كانت هناك حاجة إلى توفير مساعدات الإعانة لمن تعرضوا لفقد دخلهم بصورة مؤقتة أو تعرضوا لصور أخرى من الحرمان . وثانيا : كان هناك استحسان لقيام اقتصاد مختلط يجمع بين العام والخاص ، مما كان يعنى فى حالات كثيرة تأميم نطاق من الصناعات الاستراتيجية . وثالثا : كانت هناك حاجة إلى تنسيق سياسات الاقتصاد الكلى ، على أساس أن السوق وحدها لا تستطيع أن تحقق نتائج مستقرة للاقتصاد الكلى تتفق مع أهداف الأفراد . وبمرور الوقت ، أصبحت أهداف سياسة الاقتصاد الكلى تحدد صراحة على أنها : العمالة الكاملة ، واستقرار الأسعار ، وتوازن ميزان المدفوعات . حتى بلغ إنفاق الدولة فى أواخر التسعينات من القرن العشرين ما يقرب من نصف إجمالى الدخل فى الدول الصناعية المستقرة ، وحوالى الربع فى الدول النامية . ومع التزايد فى نفوذ الدولة انتقل التركيز من الجوانب الكمية إلى الجوانب النوعية ، من حجم الدولة فى حد ذاته ونطاق تدخلها إلى فاعليتها فى تلبية احتياجات الجمهور .

وكما كان الحال فى أعقاب الحرب العالمية الثانية فإن الاهتمام المتجدد اليوم بدور الدولة نبع من أحداث مثيرة فى الاقتصاد العالمى ، أسفرت عن تغيير جوهرى فى البيئة التى تعمل فيها الدولة . وقد أدى التكامل العالمى للاقتصاديات ، وانتشار الديمقراطية ، إلى تضييق نطاق السلوك التحكمى والعشوائى . وأصبح من الواجب أن تكون الضرائب وقواعد الاستثمار والسياسات الاقتصادية أكثر مرونة وديناميكية مع مؤشرات الاقتصاد العالمى الذى اكتسب طابعا كوكبيا . وقد أتاح التقدم التكنولوجى فرصا جديدة لتجزئة الخدمات والسماح بدور أكبر للأسواق. وكان معنى هذه التغييرات وجود دور للحكومة جديد ومختلف ، فهى لم تعد المورد الوحيد للخدمات بل غدت ميسرة لها ومنظمة لتقديمها . وخضعت الدولة للمنافسة حتى فى المجالات التى كان يبدو من قبل أنها تحقق فيها أداء طيبا. فدولة الرفاهية فى الدول الصناعية باتت ذات تكلفة عالية ، وعليها أن تتخذ خيارات صعبة بشأن الخدمات والمنافع التى يتوقع المواطنون أن توفرها لهم . وعندما ضاقت الأسواق – الداخلية والعالمية – وضاق المواطنون بضعف الدولة ، أصبحوا يتمسكون – وذلك غالبا عن طريق المنظمات غير الحكومية NGO'S – بضرورة الشفافية فى سلوك الحكومة ، وبضرورة إحداث تغييرات أخرى تزيد من قدرة الدولة على الوفاء بالأهداف الموكولة إليها .

أما فى الدول النامية فقد وصلت المطالبة بزيادة الكفاءة الحكومية إلى حد الأزمة ، حيث أخفقت الدولة فى توفير بعض الاحتياجات الأساسية للجمهور ، مثل احترام حقوق الملكية ، وإقامة الطرق ، والرعايا الصحية الأساسية ، والتعليم . وفى ظل شك متبادل بين الدولة والمواطنون نشأت حلقة مفرغة ، فقد رد المواطنون ودوائر الأعمال على تدهور الخدمات العامة بالتهرب من الضرائب ، مما أدى إلى المزيد من التدهور فى الخدمات . وفى الاتحاد السوفيتى السابق ودول وسط وشرق أوروبا كان عدم وفاء الدولة بوعودها على مدى فترة طويلة هو الذى أدى فى نهاية الأمر إلى الإطاحة بالاشتراكية فيها . ولكن سقوط التخطيط المركزى خلق مشاكل أخرى ، فقد حرم المواطنون فى بعض الأحيان – بسبب ما

نشأ عن ذلك السقوط من فراغ – من المستلزمات العامة الأساسية ، مثل فرض القانون والنظام . وفى الحالات المتطرفة – كما حدث فى أفغانستان وليبريا والصومال – انهارت الدولة فى بعض الأحيان انهيارا كاملا ، وتركت الأفراد والوكالات الدولية تعمل جاهدة على تجميع الأجزاء المتناثرة .

٢ – استراتيجية من شقين :

كيف يمكن أن نجد الطريق فى ظل كل هذه التساؤلات والضغوط التى تواجه دول العالم الآن ؟ يقينا لا توجد وصفة واحدة مناسبة للجميع ، تحدد كيف تصبح الدولة فعالة ، إذ أن نطاق التنوع والاختلاف بين الدول واسع للغاية ، وكذلك نقاط الانطلاق لكل منها ، ومع ذلك يمكن تقديم إطارا رحبا لمعالجة مسألة كفاءة الدولة على النطاق العالمى . هنا يشير التقرير إلى عدد من الوسائل لتضييق الفجوة التى تزداد اتساعا بين المطالب المفروضة على الدولة وقدرتها على الوفاء بها . ويعتبر إقناع المجتمعات بقبول تعريف جديد لمسئوليات الدولة جزءا أساسيا من الحل . وسيتضمن ذلك اختيارا استراتيجيا للتصرفات الجماعية التى تحاول الدولة تعزيزها ، مقترنة ببذل جهود أكبر لرفع العبء عن كاهل الدولة ، عن طريق إشراك المواطنين والمجتمعات المحلية فى توفير السلع والخدمات الجماعية الجوهرية .

لكن القضية ليست فقط هى خفض دور الدولة أو تخفيفه . فحتى مع المزيد من الانتقائية فيما يجب أن تقوم به الدولة والمزيد من الاعتماد على المواطنين وعلى المؤسسات الخاصة ، فإن الوفاء بنطاق واسع من الاحتياجات المختارة وفاء أكثر فاعلية سوف يتطلب أيضا السعى لأن تؤدى المؤسسات المركزية للدولة عملها على نحو أفضل . وحتى يمكن تحقيق المزيد من الرفاهية للبشر لابد من زيادة قدرة الدولة على القيام بالإجراءات الجماعية وتشجيعها بفاعلية .

هذه الرسالة الأساسية تترجم إلى استراتيجية من شقين حتى تصبح كل دولة شريكا أكثر مصداقية وفاعلية فى تنمية بلدها :

- الشق الأول ، هو التوفيق بين دور الدولة وقدرتها . فحيثما تكون قدرة الدولة ضعيفة ينبغى أن تحدد بعناية كيفية تدخلها . فالكثير من الدول تسعى إلى القيام بأعمال أكثر من طاقتها وبموارد محدودة وقدرة ضئيلة ، وغالبا ما تفوق الأضرار الناتجة عن ذلك الفوائد المتحققة ، ومن شأن زيادة التركيز على الجوانب الجوهرية أن تتحسن الفاعلية . غير أن المسألة هنا ليست مجرد اختيار ما تفعله الدولة وما لا تفعله ، بل أيضا مسألة كيف تفعله . وإعادة التفكير فى الدولة يعنى أيضا استكشاف الأدوات البديلة – القائمة أو المستحدثة – التى يمكن أن تعزز كفاءة الدولة . من ذلك مثلا :

١. فى معظم الاقتصاديات الحديثة أصبح الدور التنظيمى للدولة الآن أكثر اتساعا وتعقيدا عما كان فى أى وقت مضى ، بحيث يشمل مجالات مثل البيئة والقطاع المالى ، إلى جانب المجالات التقليدية مثل الاحتكارات . ويحتاج تصميم التنظيمات الإدارية إلى التلاؤم مع قدرة الدولة وأجهزتها التنظيمية ومدى انتظام السوق ، وإعطاء مزيد من الاهتمام للمسئولية الشخصية .

٢. وعلى الرغم من أنه مازال للدولة دور محورى فى كفالة توفير الخدمات الأساسية – التعليم والصحة والبنية الأساسية – فليس من الأمور البديهية أنه ينبغى أن تكون الدولة هى الجهة الوحيدة التى توفر هذه الخدمات ، أو أن تكون هى التى توفرها أصلا . فاختيارات الدولة بشأن توفير هذه الخدمات وتمويلها وتنظيمها يجب أن تبنى على جوانب القوة النسبية للأسواق والمجتمع المدنى وأجهزة الدولة .

٣. وفى حماية الضعفاء ، ينبغى للدولة أن تميز بدرجة أكبر من الوضوح بين التأمين والمساعدة ، فالتأمين من البطالة الدورية مثلا يهدف إلى عدم اضطراب دخل الأسرة واستهلاكها خلال التقلبات الحتمية فى اقتصاد السوق .

أما المساعدة – مثل دعم الخبز – فتهدف إلى توفير مستوى أدنى من الدعم لأفقر فئات المجتمع .

ويتضح مدى تأثير الحكومات على التنمية من التفاوت الكبير في الأداء الاقتصادى للدول النامية فى أفريقيا جنوب الصحراء ودول شرق أسيا . ففى عام ١٩٦٠ كان نصيب الفرد من الدخل فى دول شرق أسيا لا يزيد إلا قليلا عنه فى أفريقيا . والحكومات فى المنطقتين متماثلة فى الحجم ولكن ليس فى التكوين : فالحكومات الأفريقية كانت تنفق أكثر على الاستهلاك وخاصة على الموظفين العموميين ، ولكن بحلول منتصف التسعينيات كانت الدخول فى شرق أسيا أكبر خمس مرات عنها فى أفريقيا . وقد تصاعد الاستهلاك الحكومى فى أفريقيا بالنسبة للناتج المحلى الإجمالى بمقدار مرة ونصف مرة عنه فى شرق أسيا . ومصادر هذا الاختلاف عديدة ، ولكن المعتقد بوجه عام أن الأداء المتميز للدولة فى شرق أسيا ، مثل الحدود التى تضعها لزيادة عدد العاملين بها ، وسلامة السياسات التى تتخذها ، والكفاءة التى توفر بها الخدمات . كل ذلك أسهم إسهاما كبيرا فى حدوث الفجوة المتنامية فى نوعية الحياة التى يعيشها المواطن العادى فى هاتين المنطقتين من مناطق العالم .

- الشق الثانى ، وهو زيادة قدرة الدولة عن طريق بعث الحيوية فى المؤسسات العامة . وهذا يعنى وضع قواعد وقيود فعالة للحد من تصرفات الدولة التحكمية ومكافحة الفساد المتغلغل ، كما يعنى إخضاع مؤسسات الدولة لمزيد من المنافسة من أجل زيادة كفاءتها ، ويعنى تحسين أداء مؤسسات الدولة ، وتحسين المرتبات والحوافز ، ويعنى أن تصبح الدولة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين ، وجعل الحكومة أقرب إليهم عن طريق توسيع المشاركة واستخدام اللامركزية . ومن ثم فإن التقرير لا يكتفى بجذب الانتباه إلى إعادة توجيه دور الدولة ، بل يبين أيضا كيف تستطيع الدول أن تبدأ عملية إعادة بناء قدراتها. ويتم ذلك من خلال ثلاث آليات وهى :

القواعد والضوابط ، لأن آليات إنفاذ حكم القانون – مثل وجود قضاء مستقل – هى من الأسس الحاسمة فى تحقيق التنمية المستديمة . كذلك فإن الفصل بين السلطات ووجود أجهزة الرقابة تحد أيضا من السلوك التحكمى .

٢. ضغط المنافسة ، والذى يمكن أن يأتى من داخل الجهاز البيروقراطى للدولة عن طريق اختيار الموظفين على أساس الجدارة ، ويمكن أن يأتى من القطاع الخاص المحلى عن طريق أن يعهد بأداء الخدمات لجهات خاصة من خلال التعاقد ، والسماح لمقدمى الخدمات من القطاع الخاص بالتنافس المباشر مع الهيئات العامة . كما يمكن أن يأتى هذا التنافس من السوق الدولية عن طريق التجارة عبر الحدود ، وعن طريق تأثير أسواق الأوراق المالية العالمية على القرارات المالية .

٣. الاستماع للجمهور ومشاركته ، فهناك وسائل عديدة لتحقيق الشفافية والانفتاح فى المجتمع المعاصر ، مثل مجالس رجال الأعمال وجماعات إبداء الرأى وجماعات حماية المستهلكين . ويمكن أن تسهم ترتيبات عمل المؤسسات مع تنظيمات المجتمع المحلى فى زيادة كفاءة الدولة من خلال إعطاء المواطنين فرصة أوسع للتعبير عن رأيهم فى صياغة السياسات الحكومية . ويمكن للمشاركة بين مستويات الحكم المختلفة وبين الهيئات الدولية أن تساعد على توفير السلع والخدمات العامة المحلية والعالمية .

الفصل الثانى

المواءمة بين الدور والقدرة

إن الدولة ذات الكفاءة هى التى توفر العناصر الحيوية للتنمية . وتحقق الحكومات نتائج أفضل إذا التزمت بأهداف واقعية فيما تريد إنجازه . وعليها أن تسعى لأن يكون ما تفعله – والطريقة التى تفعله بها – ملائما لقدراتها المؤسسية ، وليس لنموذج مثالى . والمواءمة بين دور الدولة وقدرتها ليس رسالة بسيطة ، فهناك مجالات عديدة تحتاج بشدة إلى مزيد من الجهد المركز والدؤوب حتى تتحسن الفاعلية : فليس فقط من المهم تحديد ما ينبغى عمله وما لا ينبغى عمله ، ولكن أيضا تحديد كيفية عمل الأشياء – كيفية توفير الخدمات الأساسية ، وإنشاء البنية الأساسية وتنظيم الاقتصاد – . والاختيارات هنا عديدة ويجب إعدادها بحيث تكون مطابقة لظروف كل دولة .

١ – المهام الجوهرية للدولة (ضمان الأساسيات) :

هناك خمس مهام جوهرية تعتبر محور رسالة أية حكومة بدونها يتعذر تحقيق التنمية المستديمة التى يستفيد الجميع بمنافعها ، والتى تؤدى إلى الإقلال من الفقر ، وهى :

- وجود قاعدة أساسية من القانون .
- إقرار بيئة للسياسات لا تشويه فيها وتشمل استقرار الاقتصاد الكلى .
- الاستثمار فى الخدمات الاجتماعية للإنسان والبنية الأساسية الضرورية .
- حماية الضعفاء .
- حماية البيئة الطبيعية .

ورغم القبول على نطاق واسع بأهمية هذه الأساسيات منذ أمــد طويــل ، فهناك رؤيا جديدة تتضح بشأن المزيج المناسب مــن أنشــطة الســوق وأنشــطة الحكومة فى تحقيقها . وأهم شيء إننا نرى الآن أن ثمة تكــاملا بيــن الأســواق والحكومات : فلا غنى عن الدولة فى إرساء الركائز المؤسسية اللازمة للأسواق . كما أن مصداقية الحكومة – أى إمكانية التنبؤ بما تتبعه مــن قواعــد وسياســات وتطبيقها بصورة مطردة – لا تقل أهمية عن محتوى تلك القواعد والسياسات فــى اجتذاب الاستثمارات الخاصة .

فالأسواق تقوم على قاعدة من المؤسسات . وتعتبر بعض المنــافع العامــة التى تتيحها هذه المؤسسات – شأنها شأن الهواء الذى نستنشــقه – مــن الأمــور الأساسية للغاية للحياة الاقتصادية اليومية بحيث تمضى دون أن يلاحظها أحــد . ونحن لا نرى ما لهذه المنافع من أهمية لعملية التنمية إلا عند افتقادها ، كما هــو الحال في دول عديدة اليوم . ولا يمكن أن تقوم الأسواق بأداء مهامــها بــدون أن تتوافر لها مبادئ النظام الاجتماعى المدعوم بالمؤسسات .

وقد أجرى مسح على منظمى المشروعات المحليين فى القطاعين الرســمى وغير الرسمى فى تسعة وستين دولة ، أكد ما كان معروفا بشكل غير مؤكد مــن قبل من أن كثيرا من الدول تفتقر إلى الركائز المؤسسية الجوهرية لتطوير الســوق عن طريق حماية الملكية الخاصة. ويجتمع عدم توافر الحماية من السرقة والعنف، وعدم توافر الحماية من الإجراءات الحكوميــة التعســفية كــاللوائح الارتجاليــة والضرائب التى لا يمكن التنبؤ بها والفساد الصريح ، وعدم توافر هيئة قضائيــة عادلة يمكن التنبؤ بأحكامها . فيما يسميه هذا التقرير بــأعراض الخــروج علــى القانون . وكثيرا ما تؤدى مؤسسات الدولة الضعيفة والتحكمية إلى زيــادة تفــاقم المشكلة بسلوكها غير المتسق والذى يتعذر التنبؤ به ، فمثل هــذه التصرفــات لا تساعد على نمو الأسواق بل تهدر مصداقية الدولة وتضر بتطور الأسواق .

والمشكلة فى الفساد الإدارى أنه لا ينتهى بدفع الرشوة للموظفين ثم السير فى العمل ، إذ أن الحكومات المتعسفة تدفع الشركات إلى الوقوع فى شبكة من العلاقات المضيعة للوقت وغير المنتجة اقتصاديا . وتؤدى ظاهرة الاستهانة بالقانون إلى إحساس من يلتزمون به بالعجز . ولكن حتى فى أحلك الظروف يمكن أن تؤدى الإجراءات المدنية إلى التحرك من اليأس إلى الأمل .

وحتى تكون التنمية مستقرة ومستديمة يجب ألا تغيب الأساسيات الاجتماعية عن عين الدولة ، إذ أن الخروج على القانون كثيرا ما يكون مرتبطا بشعور المرء بأنه قد دفع إلى الهامش : بل إن انتهاك القانون ربما يبدو لمن يضعهم المجتمع على الهامش كما لو كان هو الوسيلة الوحيدة لإسماع صوتهم . غير أن وجود أنظمة قضائية بسيطة تؤدى عملها بشكل جيد يمثل مصدر قوة مهما للدول النامية، لأن إنشاء نظام قضائى يبدأ من نقطة الصفر – فى الدول التى لا تملك هذا النظام – يتسم ببطء وصعوبة . وينبغى ألا يكون الوضع الأمثل عدو للوضع الممكن . ويمكن للسياسات العامة أن تضمن للأفراد المشاركة فى النمو ، وأن يحقق هذا النمو إسهاما فى الحد من الفقر والتفاوت ، ولكن ذلك لا يتحقق إلا إذا وضعت الحكومات الأساسيات الاجتماعية فى موقع متقدم بين أولوياتها .

وكثيرا ما تؤدى السياسات والبرامج إلى تحويل الموارد والخدمات بعيدا عن المواطنين الذين تمس حاجتهم إليها . ويترتب على القوة السياسية للمواطنين الأكثر ثراء فى المجتمع – فى الكثير من الأحيان – أن تنفق الحكومة على تلاميذ الطبقة الغنية والمتوسطة فى الجامعات أضعاف ما تنفقه على التعليم الأساسى للأغلبية والمنح الدراسية للأقل ثراء . ويلاحظ فى كثير من المناطق أن الفقر والتفاوت كثيرا ما ينحازان ضد الأقليات العرقية أو النساء أو ضد المناطق المحرومة جغرافيا ، وعندما توضع هذه المجموعات على الهامش فى المناقشات العامة وتستبعد من الاقتصاد الأوسع والمجتمع الأوسع فإنها تكون أرضا خصبة للعنف وعدم الاستقرار ، وهو ما يشهده الآن كثيرا من أنحاء العالم بصورة

مطردة . وتمثل السياسات المستقرة والحكيمة عنصرا أساسيا فى تحقيق التنمية . ويعد توفير الاستقرار للاقتصاد الكلى ، والحد من حدوث تشوهات فى الأسعار ، وتحرير التجارة والاستثمار أهم العناصر الجيدة لهذه السياسات . ولكن الواقع أن كثيرا ما تكون السياسات الأخرى التى تعتبر سيئة من وجهة نظر التنمية ذات تأثير بالغ فى توجيه المنافع إلى الجماعات ذات النفوذ السياسى .

ويتوقف النجاح الدائم لتصميم وتنفيذ السياسات على توفير ضوابط تحول دون الخروج على الالتزامات المعلنة من الحكومة . وإذا كانت القدرات المؤسسية قوية بدرجة تكفى للسماح ببعض المرونة اللازمة للتكيف بسرعة مع الأحداث غير المتوقعة يكون ذلك أفضل . وإن لم يكن الأمر كذلك ، فإن التجربة المكتسبة تعلمنا بأن الأهداف طويلة المدى يخدمها بشكل أفضل التمسك بقيود مفروضة ذاتيا وقبول ما يفرضه ذلك من بعض الجمود . ومثال ذلك السياسات المالية والنقدية .

ففى السياسة المالية تعد لزيادة الشفافية فى إعداد الميزانية أهمية خاصة ، فعلى الرغم من أن عدم وضوح الميزانية يسبب خسارة للمجتمع ككل ، فإنه يمكن أن يكون نعمة للسياسيين ، لأنه مثلا يخفى معالم تكلفة الخدمات التى يحصل عليها أصحاب المصالح الخاصة ، أو يجعل من الصعب فهم التكلفة طويلة المدى لإسراف قصير الأجل . وعندما تكون الميزانية غير متسمة بالشفافية ، فإن ممارسات المحاسبة المبدعة – كالإنفاق من خارج الميزانية ، والتفاؤل المفرط بالنسبة للإيرادات وتوقعات النمو غير الواقعية– تصبح جميعها سهلة للغاية . ولا حاجة إلى القول بأن كل هذه الوسائل التحايلية تجعل من الصعب ضبط الإنفاق .

وفى السياسة النقدية يمكن لبنك مركزى قوى مستقل ويؤدى مهامه بشكل جيد أن يقلل بشكل فعال من خطر التوسع النقدى الذى تحفزه بواعث سياسية ، مع الاحتفاظ بقدر من المرونة لمواجهة الصدمات الخارجية التى لا مفر منها . وقد اختارت دول عديدة تسعى إلى كسب المصداقية لسياستها النقدية نموذج استقلال البنك المركزى .

ولا يجوز أن يكون هدف السياسات والبرامج العامة مجرد تحقيق النمو الاقتصادى ، بل أن يكفل اقتسام منافع النمو الذى تقوده السوق ، وخاصة عن طريق الاستثمار فى التعليم والرعاية الصحية الأساسية . ويجب أن تضمن تلك السياسات والبرامج أيضا حماية المواطنين من انعدام الأمن المادى والشخصى . وحيثما ينبع الفقر والتهميش الاقتصادى من الفروق العرقية والاجتماعية يجب أن تصمم السياسات بعناية لمواجهة تلك الفروق .

وتعد الاستثمارات فى الصحة والتعليم والبنية الأساسية من الاستثمارات التى تدر إيرادات عالية . فيعتبر الحصول على المياه الآمنة ومكافحة الأمراض المعدية من الخدمات العامة التى تنطوى على عوائد خارجية كبيرة ، وسيكون توفيرها من جانب القطاع الخاص ناقصا أو منعدما تماما . ولا تزال الأمراض المعدية تسبب نسبة كبيرة من الوفيات فى الدول النامية ، ويشكل الفقراء الشرائح الأكثر معاناة منها . فهناك الآن ما يقرب من مليار نسمة فى العالم النامى لا يحصلون على المياه النقية ، ونحو ١,٧ مليار شخص لا تتاح لهم أية مرافق للصرف الصحى ، ومازالت الأمراض المنقولة بالماء – مثل الكوليرا والتيفويد – تمثل خطرا منتشرا فى دول نامية عديدة ، خاصة بالنسبة للفقراء . وتبين الشواهد المستقاة من ماليزيا أن الوسائل التقليدية لتدخل أجهزة الصحة العامة ، مثل التطعيم وتوفير المياه الآمنة ، يمكن أن تحدث اختلافا كبيرا فى معدلات الإصابة بالأمراض والوفيات ، لاسيما وفيات الأطفال الرضع .

أما عن عائدات التعليم فهى مرتفعة بشكل خاص فى المستوى الابتدائى ، لأن التعليم الأساسى الشامل له نتائج خارجية كبيرة للمجتمع . فتعليم البنات مثلا يرتبط بتحقيق مستويات صحية أفضل للنساء ولأطفالهن ومعدلات خصوبة أدنى . وهناك كثيرون يعزون جزءا هاما من النجاح الاقتصادى الذى حققته دول شرق أسيا إلى التزامها الذى لا يتزعزع بتوفير الأموال العامة اللازمة للتعليم الأساسى باعتباره حجر الزاوية للتنمية الاقتصادية .

وليس التنظيم الحكومى هو الوسيلة الوحيدة لحماية البيئة الطبيعية . فهناك الآن مجموعة كبيرة من الحوافز المبتكرة والمتسمة بالمرونة لدفع المتسببين فى التلوث إلى تنظيف ما يترتب على أفعالهم . وبالرغم من أنه ليس هناك بديل عن وضع أطر تنظيمية قوية ونشر المعلومات عن البيئة ، فإن هذه الأدوات الجديدة – التى تعتمد على الإقناع والضغط الاجتماعى وقوى السوق للمساعدة فى تحسين الأداء البيئى – تستطيع فى كثير من الأحيان أن تنجح حيث لا تنجح اللوائح والتنظيمات الإدارية . وتستخدم الدول بعض هذه الأدوات التى حققت نتائج مبشرة وهى :

- استخدام قوة الرأى العام .
- جعل التنظيمات الإدارية أكثر مرونة .
- تطبيق آليات تعتمد على التنظيم الذاتى .
- اختيار أدوات فعالة ومعتمدة على السوق .

٢ – الدولة هى واضع السياسة والمنظم الرئيسى وليست المورد الوحيد سوى للأساسيات :

هناك إدراك متزايد بأن الهيئات العامة التى تحتكر توفير البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية وغيرها من السلع والخدمات لا يتوقع منها فى كثير من الدول أن تؤدى عملها بصورة طيبة . وفى نفس الوقت ، فإن المبتكرات التكنولوجية والتنظيمية خلقت فرصا جديدة لمن يقدمون تلك الخدمات من القطاع الخاص بصورة تنافسية فى مجالات ظلت حتى الآن مقصورة على القطاع العام. وحتى تستفيد الحكومات بهذه الفرص الجديدة – وتحقق تخصيصا أفضل للقدرات العامة القليلة– بدأت فى الفصل بين تمويل البنية الأساسية والخدمات وبين تقديمها، وشرعت فى الفصل بين الأقسام التنافسية لأسواق المرافق العامة والأقسام الاحتكارية . كذلك يتجه دعاة الإصلاح إلى فصل برامج التأمينات الاجتماعية –

الرامية إلى معالجة مشاكل الصحة وتوفير الأمن الوظيفى للجميع – عن برامج المساعدة الاجتماعية التى لا تهدف إلا إلى مساعدة أفقر فئات المجتمع .

١ – **معالجة انعدام الشعور بالحماية الاقتصادية فى الأسرة :** أصبح من المسلم به الآن أن الدولة تستطيع أن تساعد الأسر على مواجهة بعض الأخطار التى يتعرض لها أمنها الاقتصادى : فهى تستطيع أن تؤمنهم من الحاجة عند تقدم السن بهم عن طريق المعاشات ، ومن المرض عن طريق التأمين الصحى ، ومن البطالة عن طريق تأمينات البطالة . ولكن الفكرة القائلة بأن الدولة يتعين عليها وحدها أن تتحمل العبء آخذة فى التغيير . وحتى فى كثير من الدول الصناعية تحولت دولة الرفاهية لتتخذ شكلا جديدا . ولن تتمكن الاقتصاديات الناشئة – من البرازيل إلى الصين – من الوفاء ولو بصورة مصغرة من نظام الرفاهية الاجتماعية الأوربى ، خاصة وأن تقدم عمر السكان فيها يتزايد بسرعة . وهناك حاجة إلى حلول مبتكرة تشارك فيها كافة الأطراف – دوائر الأعمال والعمال والأسر وفئات المجتمع المحلى – لتحقيق مزيد من الأمن بتكلفة أقل . وذلك أمر مهم بشكل خاص للدول النامية التى لم تربط نفسها بعد بحلول باهظة التكاليف.

٢ – **التنظيم الفعال :** تستطيع نظم الضبط والتنظيم حسنة التصميم أن تساعد المجتمعات فى التأثير على النتائج التى تحددها السوق من أجل تحقيق الأغراض العامة . ويمكن أن يساعد التنظيم الإدارى الجيد على حماية المستهلكين والعمال والبيئة ، كما يمكنه أن يعزز المنافسة والتجديد بينما يحد من سوء استخدام السلطة الاحتكارية . وبفضل الإصلاحات التنظيمية التى بدأتها شيلى فى أوائل الثمانينيات تمتعت صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية باستثمارات مستمرة من القطاع الخاص ، وتحسين نوعية الخدمات والمنافسة ، وتخفيض الأسعار . وعلى النقيض من ذلك ، فإلى حين اتخاذ بعض مبادرات الإصلاح التى بدأت مؤخرا ، أدى التنظيم السيئ الباعث على الخلل لصناعة الاتصالات فى الفلبين – والتى كانت مملوكة للقطاع الخاص منذ أمد طويل – إلى عدم تحقيق الاستثمارات اللازمة .

وكانت النتيجة خدمة سيئة وأسعارا مرتفعة فى كثير من الأحيان ، مما فرض تكلفة عالية على المواطنين وعلى الشركات الأخرى . وسوف يعتمد تحقيق أفضل استخدام للخيارات الجديدة الناشئة عن قيام القطاع الخاص بتوفير البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية عادة على وجود إطار تنظيمى جيد .

٣ - **السياسة الصناعية :** عندما تكون الأسواق غير متطورة بما فيه الكفاية ، تستطيع الدولة فى بعض الأحيان أن تحد من مشاكل التنسيق والفجوات فى المعلومات وأن تشجع على تطوير السوق . وكثير من أقدم الاقتصاديات الصناعية قد استخدم فى مراحله الأولى من التنمية آليات شتى لحفز نمو الأسواق . وفى وقت أقرب استخدمت اليابان وكوريا الجنوبية وغيرهما من دول شرق أسيا مجموعة متنوعة من الآليات لتنشيط السوق ، بالإضافة إلى ضمان تحقيق الأساسيات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية . وبلغت هذه التدخلات مدى واسعا فى بعض الأحيان ، كالاستخدام الإستراتيجى بدرجة كبيرة للدعم على سبيل المثال. وفى أوقات أخرى كانت التدخلات أقل اتساما بالطابع الاقتحامى ، حيث اتخذت شكل ترويج الصادرات ، وتوفير حوافز خاصة بالبنية الأساسية . ولكن القدرة على حسن الاختيار بين هذه التدخلات واستخدامها بكفاءة أمر حيوى ، إذ أن السياسات غير المدروسة بشأن التجارة والائتمان والصناعة يمكن أن تكلف البلاد ثمنا غاليا . وقد حدث ذلك بالفعل ، فقد اتبع كثير من الدول النامية سياسات لتنشيط الصناعة لم تدرس دراسة وافية ، وكانت نتائجها سيئة . ولم يكن فى وسع الدول التى نجحت فى اتباع سياسة لتنشيط الصناعات أن تحقق ذلك بدون أن تتوافر لديها قدرة مؤسسية قوية .

٤ - **إدارة التخصيصية :** يمكن للتنظيمات المصممة بعناية - وغيرها من المبادرات الإيجابية للحكومة - أن تعزز نمو الأسواق ، لكن ذلك يتطلب وقتا فى كثير من الدول ، لأن المبادرة الخاصة مازالت رهينة لتراث ثقيل من علاقات التعارض بين الدولة والأسواق . كما أن المنشآت الحكومية ضعيفة الأداء كثيرا ما

تمثل استنزافا شديدا لمالية الدولة . وتقدم التخصيصية حلا ظاهرا لهذه العيوب . ومن الأسهل بوجه عام بيع الأصول الحكومية عندما تتوافر بيئة مساندة لتنمية القطاع الخاص . ولذا ارتأت اقتصاديات مثل الصين وكوريا وتايوان ألا تعطى الأولوية العليا للتخصيصية ، بل أن تسمح للقطاع الخاص بأن يتطور حول قطاع الدولة . بيد أن هذا الخيار قد لا يكون متاحا عندما يكون العبء المالى مرتفعا للغاية ، وعندما يؤدى وجود منشئات حكومية ضعيفة الأداء إلى عرقلة ما تمس إليه الحاجة من إعادة هيكلة الاقتصاد بصورة شاملة .

وقد بينت التجربة أن طريقة إدارة التخصيصية لها أهمية قصوى فى تحديد النتيجة النهائية . والعوامل الرئيسية فى هذا الصدد هى شفافية العملية ، وكسب موافقة العاملين ، وتوليد ملكية عريضة القاعدة ، وتنفيذ الإصلاحات التنظيمية الملائمة . وحيث تمت إدارة التخصيصية بعناية بدأت تحقق بالفعل نتائج إيجابية وذلك مثلا فى شيلى وفى الجمهورية التشيكية . وقد تتفاوت أهمية التخصيصية فى استراتيجية تعزيز الأسواق . ولكن بالنسبة لكثير من الدول النامية التى تسعى لتحجيم الدولة التى امتدت خطوطها إلى أبعد من اللازم ، يجب أن تبقى التخصيصية فى المكان الأول من الاهتمام ، لأن عملية التخصيصية التى تدار بعناية تحقق منافع اقتصادية ومالية إيجابية للغاية .

٣ – معرفة قدرات وحدود الدولة :

يعتبر مفتاح تنفيذ السياسة على نحو يمكن التنبؤ به ويتسم بالاتساق هو التوفيق الجيد بين القدرات المؤسسية للدولة وأعمالها . ففى الدول التى حققت تطورا جيدا تكون القدرة الإدارية قوية فى العادة ، وتؤدى الضوابط والتوازنات المؤسسية إلى الحد من التصرفات التحكمية ، بل وتوفر للمنظمات الحكومية المرونة اللازمة للنهوض بمسئولياتها . وعلى النقيض من ذلك ، فإن الدول التى مازالت مؤسساتها ضعيفة ربما تحتاج إذا أخطأت لأن يكون خطوها فى اتجاه قدر أقل من المرونة وقدر أكبر من القيود . ويمكن أن يتحقق ذلك بوسيلتين :

١ – عن طريق وضع قواعد للضبط الذاتى : تحدد بدقة محتوى السياسة وترتبط بآليات يكون من الصعب العدول عنها . ومن الأمثلة على هذه الآليات فى ميدان السياسة النقدية ، ترتيبات العملة الموحدة الإقليمية ، مثل منطقة فرنك الاتحاد المالى الأفريقى فى إفريقيا الناطقة بالفرنسية ، أو مجالس العملة كما فى الأرجنتين. وتؤدى نفس الوظيفة فى مجال تنظيم المرافق العامة ، عقود الأخذ أو الدفع التى تبرم مع الجهات المستقلة لإنتاج القوى الكهربائية .

٢ – العمل من خلال المشاركة مع الشركات والمواطنين : ففى السياسة الصناعية مثلا تستطيع الدولة أن تنشط التعاون بين مؤسسات القطاع الخاص وبعضها البعض . وفى مجال التنظيم المالى يمكن أن تهيئ لمسئولى البنرك الحوافز للعمل بصورة تراعى الحيطة . وتستطيع أن تستخدم فى مجال التنظيم البيئى نشر المعلومات لتشجيع المبادرات من أسفل إلى أعلى من جانب المواطنين .

وتواجه الدول التى تمر بمرحلة انتقال تحديا خاصا : فليست الأدوار وحدها هى التى تتغير نتيجة للأخذ بالأنظمة المعتمدة على السوق ، بل تتغير القدرات أيضا . ويتوافر لدى بعض الدول التى تمر بمرحلة انتقال قدرات موروثة فى صورة أشخاص مؤهلين ومعدات قابلة للاستعمال ، ولكنها ليست منظمة بطريقة تمكنها من الأداء الجيد لدورها الجديد . وتوجد أحيانا نقاط مضيئة ذات أداء متميز فى دول لا تتحقق فيها الكفاءة بوجه عام . وتكون مهمة تحسين الفاعلية فى هذه الحالة أيسر من بعض النواحى وأصعب من نواح أخرى : أيسر لأن القدرة لا تبدأ من قاعدة منخفضة ، وأصعب لأن إعادة بناء القدرة تعنى تغيير المواقف ، ذلك أن الإصلاح ليس مجرد تكليف الناس بمسئوليات جديدة .

الفصل الثالث

بعث الحيوية فى مؤسسات الدولة

لا يعنى الاعتراف بالقدرات الحالية للدولة – والتى تعد فى معظم دول العالم ضئيلة – قبول بقائها كما هى دون تغير . فإن كانت المهمة الأساسية الأولى لإصلاح الدولة هى المواءمة بين دور الدولة وقدرتها فإن المهمة الأساسية الثانية هى زيادة قدرة مؤسسات الدولة ، وذلك عن طريق توفير حوافز للموظفين العموميين لتحسين أدائهم مع الحد من تصرفاتهم التحكمية .

ويلاحظ أن نفس المشكلات التى انتابت البيروقراطيات الحكومية التى أخبرنا عنها تاريخ التنمية فى أوروبا فى القرن التاسع عشر – من وجود مؤسسات حكومية غير فعالة ، وموظفين حكوميين متواضعى الكفاءة ... – تنتاب اليوم البيروقراطيات الحكومية فى العديد من دول العالم . وما أن تنشأ نظم ضعيفة حتى يصبح من الصعب جدا إزالتها . وسرعان ما تنشأ مصالح قوية للحفاظ على الوضع القائم مهما كان غير فعال وغير عادل ، فى حين لا يستطيع من يخسرون بسبب هذا الترتيب ممارسة ضغط فعال من أجل التغيير ، فيما يمكن أن يسمى بالأسباب السياسية .

لكن مشكلة استمرار انعدام الفاعلية – أو استمرار الفساد – ليست مسألة سياسية بالكامل ، إذ غالبا ما يكون لدى رجال السياسة وغيرهم من المسئولين العموميين حوافز قوية ورغبة مخلصة فى إصلاح أداء القطاع العام ، ولكن إدارة جهاز حكومى كبير مهمة معقدة لا تستجيب بسهولة للحلول الواضحة . والواقع أن بناء المؤسسات اللازمة لوجود قطاع عام فعال يحتاج إلى التصدى لحشد من العوامل السلوكية المتأصلة ، تعمل على تشويه الحوافز ، وتسفر فى نهاية الأمر عن نتائج هزيلة . ويمكن استخدام ثلاث آليات أساسية للحوافز ، فى ظل تشكيلة

متنوعة من الأوضاع لمكافحة هذه المشكلات الأكثر عمقا ولتحسين الكفاءة ، وهذه الآليات هى :

١ – قواعد وقيود فعالة لضبط مؤسسات الدولة .

٢ – فتح المجال فى المؤسسات أمام المزيد من المنافسة .

٣ – تقريب الدولة من الشعب (مشاركة المواطنين) .

١ – قواعد وقيود فعالة لضبط مؤسسات الدولة :

يتطلب تعزيز الخضوع للمساءلة فى المدى الطويل وجود آليات رسمية لكبح الجماح ، تمتد جذورها إلى مؤسسات الدولة الرئيسية ، فالسلطة يمكن تقسيمها سواء بين الفروع القضائية والتشريعية والتنفيذية أو بين السلطات المركزية والإقليمية والمحلية . وكلما كان فصل السلطات أوسع نطاقا زاد عدد نقاط النقض التى يمكن أن تحد من تصرفات الدولة التحكمية . ولكن تعدد النقاط التى لها حق المراقبة سلاح ذو حدين : فقد يجعل من الصعب تغيير القواعد الضارة بقدر ما يجعل من الصعب تغيير القواعد المفيدة .

ويلاحظ فى الكثير من الدول النامية أن إشراف السلطتين التشريعية والقضائية على السلطة التنفيذية ضعيف . ويكون تحديد الأهداف وارتباطها بالسياسات اللازمة لتحقيقها غائما وموزعا بين أكثر من جهة أحيانا ، وتشكو الأجهزة التشريعية من قلة ما يصل إليها من معلومات ومن ضعف قدرتها ، وتتهدد المخاطر استقلال الأجهزة القضائية . واستقلال القضاء أمر لا غنى عنه لضمان أن تظل السلطتان التشريعية والتنفيذية خاضعتين تماما للمساءلة بمقتضى القانون ، ولتفسير أحكام الدستور والإلزام بتنفيذها . وتعتبر صياغة القوانين هى الجزء السهل من المهمة ، إذ أن إنفاذها هو الأهم إذا أريد للدولة أن تتمتع بمنافع مصداقية سيادة القانون . وتحتاج هذه المؤسسات الكابحة إلى وقت حتى تستقر

سلطتها ، ولكن آليات الالتزام الدولى – مثل التحكيم الدولى أو الضمانات التى تقدمها الوكالات الدولية – يمكن أن تكون بديلا فى الأجل القصير .

وتعتبر السيطرة على فرص الفساد من الجوانب الرئيسية لأية استراتيجية فعالة لتنشيط القطاع العام ، ويتحقق ذلك عن طريق تقليل فرص الفساد بالحد من السلطات غير الخاضعة للمراقبة والتى لها حرية التحكم فى القرار . ومن شأن السياسات التى تخفض القيود على التجارة الخارجية وتزيل الحواجز التى تمنع القطاع الخاص الصناعى من الدخول فى مختلف المجالات ، وخصخصة الشركات الحكومية بطريقة تكفل المنافسة – من شأنها كلها أن تساعد على مكافحة الفساد . وينبغى ألا تكون هذه الإصلاحات مفتقرة للحماس أى أنها تفتح الباب أمام القطاع الخاص للدخول إلى القطاعات المغلقة فى الاقتصاد ، ولكنها تجعل فرصة الدخول تلك خاضعة لرأى الموظفين العموميين بدلا من تحديد إجراءات معلنة وتنافسية ، فذلك أيضا يترك مجالا واسعا للفساد . كما أن الضوابط والتوازنات الرسمية يمكن أن تساعد فى الحد من الفساد الحكومى، ولكن نادرا ما تكون كافية. وقد تبين أيضا أن إصلاح الخدمة المدنية ، والحد من المحاباة السياسية ، وتحسين مرتبات الموظفين ، تساعد فى الحد من الفساد بأن توفر للموظفين العموميين حوافز أكبر للعمل وفقا للقواعد والنظم .

وأينما يكون للفساد جذور راسخة بصورة عميقة يحتاج الأمر لجهود أكبر لاجتثاثه من جذوره . وينبغى أن تنصب هذه الجهود على تحقيق متابعة أفضل للنشاط الحكومى – سواء من جانب المؤسسات الرسمية أو من جانب المواطنين الأفراد – ومعاقبة المخالفين عن طريق المحاكم . وقد أقيمت فى هونج كونج لجنة مستقلة لمناهضة الفساد تعتبر من النماذج الناجحة لهذا النهج . وكذلك تضمنت الإصلاحات الأخيرة فى أوغندا العديد من عناصر استراتيجية مكافحة الفساد الموضحة هنا ، وحققت نتائج مشجعة . ويمكن تطبيق آليات مماثلة فى كافة أنحاء العالم : فالفساد ليس مرتبطا بثقافات معينة ، ويتطلب الحد منه نهجا متعدد

الجوانب ، يجب أن يشترك فيه القطاع الخاص والمجتمع المدنى على نطاق أوسع. والراشى يتحمل مسئولية لا تقل عن مسئولية المرتشى ، ويجب أن تكون العقوبات الفعالة المفروضة على دوائر الأعمال المحلية والدولية جزءا من الحل .

٢ - فتح المجال أمام المزيد من المنافسة :

تستطيع الحكومات أن تحسن قدرتها وفاعليتها عن طريق إدخال المزيد من المنافسة فى مجالات متنوعة : فى التوظيف والترقية ، وفى رسم السياسات ، وفى طريقة أداء الخدمات .

١ - زيادة التنافس داخل نطاق المؤسسات الحكومية : سواء كان الموظفون يرسمون السياسة ، أو يؤدون الخدمات ، أو ينفذون العقود ، فإنهم إذا اتسموا بالقدرة وتوافر الدافع ، يمثلون دم الحياة للدولة الفعالة . ويمكن حفز الموظفين المدنيين لأداء عملهم بكفاءة عن طريق الجمع بين آليات مختلفة لتشجيع التنافس الداخلى :

- نظام تعيين يقوم على أساس الجدارة وليس المحاباة .
- نظام داخلى للترقية على أساس الجدارة .
- المكافأة المناسبة .

وبدءا من القرن التاسع عشر ، استخدمت كل الدول الصناعية المستقرة اليوم هذه المبادئ من أجل إنشاء أجهزة بيروقراطية مهنية حديثة . وفى وقت أقرب طبقت هذه المبادئ فى كثير من الدول فى شرق أسيا ، فساعدت على تحويل الأجهزة البيروقراطية الضعيفة التى ينتشر فيها الفساد والمحاباة إلى أنظمة تعمل بكفاءة بدرجة معقولة . ولكن الكثير من الدول النامية ليست فى حاجة حتى إلى النظر إلى ما وراء البحار أو إلى التاريخ للعثور على نموذج تقتدى به : فتلك النماذج موجودة لديها فى الداخل . فالبنوك المركزية مثلا ما فتئت تعمل بكفاءة

وتحافظ على جدارتها حتى عندما تدهورت كل المؤسسات الأخرى . وهذه الجهات تؤدى عملها بصورة جيدة لكل الأسباب المذكورة آنفا ، ولأنها أقل خضوعا للتدخل السياسى ، ولديها أهداف محدودة العدد ولكنها واضحة ، وتتوافر لها الموارد الكافية والتدريب المناسب . كما أن العاملين بها يحصلون عادة على مكافآت أفضل من زملائهم فى أجهزة الحكومة الأخرى .

وتبين الشواهد من الدول المختلفة أن الأجهزة البيروقراطية التى تطبق أساليب للتعيين والترقية تقوم على المنافسة والجدارة والتى تدفع أجورا أعلى هى أكثر كفاءة . وهناك دول عديدة مثل كينيا والفلبين ينتشر فيها على نحو راسخ التعيين على أساس سياسى ، فى حين أن دولا أخرى مثل كوريا الجنوبية استفادت من الاعتماد على التعيين على أساس التنافس ، وتطبيق نظام للترقية لا يعترف إلا بالجدارة . وتقوم عملية الإصلاح الجارية الآن فى الفلبين ببحث هذه القضايا فى محاولة لتحسين قدرة الجهاز البيروقراطى . وبوجه عام ، فإن الدول التى لا توجد فيها غير أدوات ضعيفة للمراجعة تحتاج إلى الاعتماد بدرجة أكبر على أنظمة أكثر شفافية والاستناد إلى المنافسة . كما تبين تجربة بعض الاقتصاديات ذات الأداء المرتفع فى شرق أسيا أن الاعتماد على حكم الجدارة والإثابة على طول فترة الخدمة الوظيفية يساعدان على خلق روح الفريق أو الالتزام المتبادل بتحقيق الأهداف الجماعية . ويقلل ذلك من تكاليف فرض القيود الداخلية ، ويساعد على بناء المشاركة الداخلية والولاء .

وقد تآكلت فى دول كثيرة أجور الموظفين نتيجة للتوسع فى الوظائف العامة مع الهبوط بمستوى المهارة وفرض قيود مالية على إجمالى الأجور . وكانت النتيجة ضغط هيكل الأجور ضغطا شديدا ، ودفع مرتبات غير مناسبة لكبار الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم . وتجرى الآن بعض الدول مثل أوغندا إصلاحات بعيدة المدى للحد بشكل ملحوظ من الإفراط فى عدد الموظفين ، وزيادة متوسط المرتبات ، وجعل هيكل المرتبات أقل انضغاطا . ولكن هذه المشكلات مازالت فى حاجة إلى مواجهة فى كثير من الدول .

٢ – المزيد من المنافسة فى توفير السلع والخدمات العامة : تقدم الخدمات فــى كثير من الدول النامية بصورة سيئة ، أو لا تقدم أصلا . وكثيرا ما يتدخل رجــال السياسة فى العمل اليومى للهيئات العامة ، ولا يتاح لمديريها غير قدر ضئيل مــن المرونة . والمساءلة عن النتائج محدودة . واكتسب القطاع العام فى كثــير مــن الدول احتكارا للتوريد ، وبذلك ألغى الضغط عليه من أجل تحسين الأداء .

وبناء قطاع عام فعال فى هذه الظروف يعنى انفتاح المؤسسات الحكوميــة الرئيسية ، وتحسين الحوافز فى المجالات التى احتكرها القطاع انعام لأمد طويل . وقد استفاد عشرات من الدول فى كل أنحاء الأمريكتيــن وأوروبــا وأســيا مــن التغييرات التى طرأت على التكنولوجيا ، وأدخلت التنافس فى خدمات المواصلات وتوليد الطاقة الكهربائية . ونتج عن ذلك انخفاض فى تكلفة الوحــدة ، وســرعة التوسع في الخدمة . كما يجرى تشجيع المنافسة عن طريق إرســاء عقــود لأداء الخدمة من خلال العطاءات التنافسية والمزادات . وهذا الاتجاه يطبق على نطــاق واسع فى الدول الصناعية كالمملكة المتحدة . ولكن هذه الآليات تستخدم الآن أيضا لتحسين الكفاءة فى الدول النامية (مثل صيانة الطرق فى البــرازيل) . وعندمــا واجهت بعض الدول (مثل بوليفيا وأوغندا) ضعف القدرة الإدارية فإنها تعــاقدت مع بعض المنظمات غير الحكومية على أداء الخدمات الاجتماعية .

وهناك اتجاه متزايد لإنشاء هيئات عامة محــددة الغــرض بدقــة ويســتند وجودها إلى حسن الأداء مع المزيد من خضوع إدارتها للمســاءلة عــن النتــائج والمردود . وتضرب نيوزيلندا أوضح الأمثلة فى هذا الصــدد بيــن دول الدخــل المرتفع ، فقد فككت وزاراتها المتكتلة إلى وحدات عملية ذات أغراض واضحــة ، يرأسها موظفون كبار على أساس التعاقد لمدة محددة واستنادا إلى النــاتج ، مــع إعطائها السلطة للتعيين والفصل والمساومة الجماعية . وتتبع سنغافورة منذ أمــد طويل نهجا مماثلا تقريبا من خلال مجالسها اللائحية المعتمدة على الأداء . وتسير

دول نامية أخرى على نفس النهج ، فقد أنشأت جامايكا مثلا هيئات تنفيذية تـأخذ فيها بالنموذج البريطاني .

غير أن الأمر يقتضي أن تتحرك الدول التي لا تتوافر فيها الضوابط الكافية والتي تتسم بضعف القدرة بحذر بالغ . إذ أن إعطاء مديري الهيئات العامة في هذه الدول قدرا أكبر من المرونة سيؤدي إلى زيادة قدرتهم على التصرفات التحكمية والفساد دون أن يصحب ذلك قدر مكافئ من التحسن في الأداء . كما تتطلب صياغة العقود وتنفيذها – ولاسيما بالنسبة للمنتجات متعددة الجوانب – مهارات متخصصة لا تتوافر على نطاق واسع في كثير من الدول النامية . وتحتاج هذه الدول أولا إلى تعزيز الامتثال للقواعد والخضوع للمساءلة المالية (وهو ما فعلته الأرجنتين وبوليفيا) داخل القطاع العام ، وتحقيق قدر أكبر من وضوح الهدف والمهام ، وتطبيق مقاييس الأداء (كما حدث في أوغندا وكولومبيا والمكسيك) . وقد يوفر تعزيز الأخذ بأساليب قياس الناتج وتشدد الرقابة اللاحقة على المدخلات للوكالات المزيد من المرونة مقابل المزيد من خضوعها للمساءلة عن النتائج .

٣ – تقريب الدولة من الشعب (مشاركة المواطنين) :

تكون الحكومات أكثر فاعلية عندما تستمع إلى دوائر الأعمال وإلى المواطنين ، وتعمل بالمشاركة معهم في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات . وعندما تفتقر الحكومات إلى آليات للاستماع فإنها لا تستجيب لمصالح الناس ، ولا سيما مصالح الأقليات والفقراء ، الذين يجاهدون عادة لجعل صوتهم مسموعا في دهاليز السلطة . وحتى إذا توافرت للحكومة أفضل النوايا فليس من المرجح أن تلبي بكفاءة الاحتياجات الجماعية إذا كانت لا تعرف حقيقة الكثير من تلك الاحتياجات .

١ – **الاهتمام بآراء المواطنين :** يتمثل جزء من المشاركة في وصول صوت الفقراء والفئات المهمشة ، وإدماج رأيهما في صلب عملية صنع السياسة .

والملاحظ فى كثير من الدول أن توزيع الأصوات يتفاوت بقدر التفاوت فى توزيع الدخل . وتوفير قدر أكبر من المعلومات والشفافية أمر حيوى لإدارة نقاش عام للقضايا يتم بالاضطلاع على الحقائق ، ولزيادة ثقة المواطنين واطمئنانهم إلى الدولة – سواء فى مناقشة أولويات الإنفاق ، أو تصميم برامج المساعدة الاجتماعية ، أو إدارة الغابات وغيرها من الموارد – . وتهيئ عمليات مسح رغبات العملاء (فى تنزانيا ونيكاراجوا والهند) ومواثيق المواطنين (فى ماليزيا) فرصا جديدة لتوصيل الصوت والاستماع إليه .

وأكثر الآليات استقرارا للاستماع لصوت المواطنين هو صندوق الانتخاب. وفى عام ١٩٧٤ لم يكن هناك غير تسعة وثلاثين دولة – أى ما يقرب من ٢٥% – من الدول الديمقراطية المستقلة . أما الآن فإن ١١٧ دولة – أى ما يقرب من ٦٧% – تستخدم الانتخابات العامة لاختيار قادتها . لكن إجراء الانتخاب على فترات دورية لا يعنى دائما أن الدولة أكثر استجابة للمواطنين . فالأمر يتطلب آليات أخرى لضمان أن تتراءى مشاغل الأقليات والفقراء فى السياسات العامة . ويعتبر تمثيل المنظمات الوسيطة الحقيقية فى مجالس صنع السياسات خطوة أولى مهمة فى التعبير عن مصالح المواطنين فى صنع السياسات العامة . ورغم أن هذه المنظمات أكثر فاعلية فى أجهزة الحكم المحلى والإقليمى فقد أصبحت فى الآونة الأخيرة تماس نشاطا كبيرا فى الدول النامية وخاصة حيثما يكون أداء الحكومة ضعيفا ، وحيثما لا تتعرض تلك المنظمات للقمع والاضطهاد .

٢ – توسيع نطاق المشاركة : تزداد الشواهد على أن البرامج الحكومية تفيد بدرجة أكبر عندما تلتمس مشاركة الأشخاص الذين يتوقع أن يستخدموها ، وعندما تستعين برصيد رأس المال الاجتماعى للمجتمع المحلى بدلا من العمل فى اتجاه مخالف له . وتظهر منافع ذلك فى سلاسة التنفيذ ، والمزيد من الاستدامة ، وتحسين التغذية المرتدة إلى الجهات الحكومية . فارتفاع العائدات من شبكات الصرف الصحى الذى يتم نقله بالمياه فى ريسيف بالبرازيل ، وخطط إسكان

الفقراء فى بورت اليزابيث فى جنوب أفريقيا ، وجهود إدارة الغابات فـى ولايـة جوجارات بالهند ، والرعاية الصحية فى الخرطوم بالسودان ، تشهد كلها على قوة العمل عند المشاركة من جانب السكان المحليين ، وذلك يختلف تماما عـن نـهج العمل من أعلى إلى أسفل الذى كثيرا ما ينتهى بالفشل .

وفى الدول الناجحة ، كانت عملية صنع السياسة وثيقة الاتصال بعمليـات التشاور التى تتيح للمجتمع المدنى ونقابات العمال والشركات الخاصـة الفرصـة للإدلاء بدلوها والإشراف على مجريات الأمور . وفى شرق أسيا وفرت مجـالس التشاور بين القطاعين العام والخاص – مثـل الاجتماعـات الشـهرية لـترويج الصادرات فى كوريا واللجنة الوطنية الاستشارية المشتركة بين القطاعين العـام والخاص فى تايلاند ، ومجلس الأعمال الماليزى – آليات للتغذية المرتدة ، وتقاسم المعلومات والتنسيق .

٣ – **تفويض السلطة مع مراعاة الحذر** : توجد فى الدولة النامية المعتادة حكومـة أكثر ميلا للمركزية عنها فى الدولة الصناعيـة المعتـادة . ولكـن مـع بعـض الاستثناءات المهمة لم تشهد السنوات الثلاثون الماضية غير تحـول ضئيـل فـى سلطة إنفاق الأموال العامة فى الدول النامية من المستوى الأعلى إلى المسـتويات الأدنى . وشهدت الاقتصاديات الصناعية تحركا فى الاتجـاه المعـاكس ، حيـث انتقلت سلطة الإنفاق إلى المركز . ومن الطبيعى أن أيا من هاتين الملاحظتين لـم تأخذ فى الحسبان اللامركزية المصاحبة ضمنا لإصلاحات السـوق التـى تمـت مؤخرا والتى من الواضح أنها أنقصت السلطة والموارد البشرية المتاحة للحكومـة المركزية فى نطاق واسع بين الدول . وتحقق اللامركزية الآن كثيرا من المنـافع بالصين والهند ومعظم دول أمريكا اللاتينية والكثير من دول العالم الأخـرى ، إذ يمكنها أن تحسن نوعية الحكومة وتمثيل مصالح دوائـر الأعمـال والمواطنيـن المحليين . كما أن التنافس بين المحافظات والمدن والمحليات يمكن أن يحفز علـى وضع سياسات وبرامج أكثر كفاءة . ولكن هناك ثلاثة مخـاطر كـبرى ينبغـى الانتباه إليها :

- ازدياد التفاوت : فالفجوة بين المناطق المختلفة قد تتسع – وتلك مسألة تثير كثيرا من القلق فى الصين وروسيا والبرازيل – . ويهيئ حراك الأيدى العاملة حلا جزئيا لهذه المشكلة ، ولكنه نادرا ما يكون حلا سهلا ، خاصة فى الدول ذات التركيبة العرقية المتعددة ، وحيث لا يقابل المهاجرون دائما بالترحاب .

- عدم استقرار الاقتصاد الكلى : قد تفقد الحكومات السيطرة على سياسة الاقتصاد الكلى إذا أدى عدم الانضباط المالى على المستويين المحلى والإقليمى إلى التدخل المتكرر من جانب المركز بإنقاذ الموقف كما حدث فى البرازيل .

- خطر الاستيلاء على المحليات : هناك احتمال جدى بأن تقع أجهزة الحكم المحلى تحت سيطرة مصالح خاصة ، مما يؤدى إلى إساءة استخدام كلا من الموارد وسلطة الإلزام التى تمارسها الدولة .

وتبين هذه المخاطر – مرة أخرى – كيف أن الحكومة المركزية تؤدى دائما دورا حيويا فى استدامة التنمية . والمطلوب هو العثور على تقسيم العمل السليم بين الحكم المركزى ومستويات الحكم الأخرى .

٤ – الاختيارات الاستراتيجية للإصلاح :

تتطلب إقامة دولة أكثر استجابة لمطالب المواطنين العمل على إيجاد آليات تساعد على زيادة الانفتاح والشفافية ، وزيادة الحوافز على المشاركة فى الشئون العامة ، والعمل كلما أمكن على إنقاص المسافة بين الحكومة والمواطنين والمجتمعات المحلية التى يراد أن تخدمها . وتنتج عن ذلك أربع ضرورات عريضة يجب أن يراعيها صانعوا السياسة :

- حيثما يكون ذلك مناسبا ، ضمان إجراء مناقشة عامة عريضة القاعدة للاتجاهات الجوهرية السياسية والأولويات . ويشمل ذلك كحد أدنى إتاحة المعلومات بما يحقق مصلحة الجمهور ، وإنشاء آلية للتداول حولها – مثل مجالس التشاور ولجان المواطنين – من أجل تجميع الآراء والتعرف على ما تفضله المجموعات التى تتأثر بالقرار .

- التشجيع على المشاركة المباشرة من جانب المستخدمين وغيرهم من المنتفعين فى تصميم وتنفيذ ومتابعة السلع والخدمات العامة المحلية .

- حيثما تكون اللامركزية مستصوبة ، ينبغى الأخذ بنهج مرحلى أو قطاعى مدروس بعناية فى المجالات ذات الأولوية . وينبغى تطبيق آليات قوية للمتابعة والتأكد من وجود قواعد سليمة للتعامل بين مستويات الحكم المختلفة للحيلولة دون التصرف التحكمى على المستوى المركزى أو المستوى المحلى .

- التركيز فى المستوى المحلى على الآليات التى تعزز المساءلة والمنافسة ، وكذلك على الحوافز الأفقية فى علاقة الحكومة ببقية المجتمع .

وكنتيجة طبيعية ، يعتبر تحقيق المزيد من الانفتاح ومن اللامركزية استراتيجية لها مخاطرها . فكلما تعددت فرص المشاركة ستزيد المطالب التى تلقى على كاهل الدولة ، وذلك قد يزيد من مخاطر سيطرة مجموعات المصالح عالية الصوت ، أو مخاطر التواطؤ . ويجب ألا يؤدى تقريب الحكومة من بعض المواطنين إلى إبعادها عن بعضهم الآخر . وبالمثل ، إذا لم تكن هناك قواعد واضحة وقاطعة تفرض الانضباط على مستويات الحكم المختلفة ، وحوافز لتشجيع الخضوع للمساءلة محليا ، فإن أزمة التوجيه الإدارى التى يعانى منها كثير من الحكومات المركزية سوف تنتقل ببساطة إلى المستويات الأدنى . لكن هناك بعض الوسائل المأمونة لبدء العملية حتى تأخذ مجراها بالتدريج ، من بينها استخدام

وسائل الاتصال ، وبناء توافق الآراء ، حتى يصبح الإصلاح مفهوما للمواطنين وللشركات وتزيد فرصته في النجاح .

٥ – تعزيز المشاركة الاقتصادية العالمية :

على الرغم من اعتبار العولمة خطر على الدول الضعيفة أو التي تحكمها الأهواء ، إلا أنها أيضا تفتح الطريق أمام الدول الفعالة والمنضبطة نحو تقرير التنمية والرفاهية الاقتصادية ، كما أنها تبرز الحاجة إلى التعاون الدولي الفعال الرامي إلى القيام بعمل جماعي على الصعيد العالمي . ويمكن الاستفادة منها عن طريق :

١ – **الترحيب بالمنافسة الخارجية :** مازالت الدولة تحدد السياسات والقواعد التي تطبق على الخاضعين لسلطانها ، ولكن الأحداث العالمية والاتفاقات الدولية تؤثر في اختياراتها تأثيرا متزايدا . فالناس الآن أكثر حراكا ، وأكثر تعليما ، وأكثر معرفة بالأوضاع في المناطق الأخرى . كما أن المشاركة في الاقتصاد العالمي تشدد القيود على التصرفات التحكمية للدولة ، وتحد من قدرتها على فرض الضرائب على رؤوس الأموال ، وتزيد من قدرة سوق المال على فحص السياسات النقدية والمالية .

إن العولمة لم تصبح عالمية حقا بعد – فمازال عليها أن تصل إلى شريحة كبيرة من الاقتصاد العالمي . فقد استبعد ما يقرب من نصف سكان العالم النامي من الاتساع الذي حدث في حجم التجارة الدولية وزيادة تدفق رؤوس الأموال منذ أوائل الثمانينات وهو الاتساع الذي كثر الحديث عنه . ويمكن أن نفهم جزئيا دوافع الحكومات للتردد في الانفتاح على الاقتصاد العالمي ، إذ أن الانضمام إلى الاقتصاد العالمي – شأنه شأن تفويض السلطة من المركز – ينطوي على مخاطر كما يفتح الباب أمام الاحتمالات . فهو مثلا قد يعرض الدول إلى مزيد من صدمات الأسعار الخارجية أو التحولات الكبيرة في تدفق رؤوس الأموال ، وهي

تحولات كفيلة بزعزعة الاستقرار ، وذلك يجعل دور الدولة أكثر أهمية ، سواء فى مواجهة هذه الصدمات أو فى مساعدة الناس والشركات على اغتنام الفرص التى تتيحها السوق العالمية . ولكن لا يجوز المبالغة فى الصعوبات ، خاصة عند النظر إليها على ضوء مخاطر التخلف عن عملية العولمة برمتها .

وتكون تكلفة عدم الانفتاح هى اتساع الفجوة فى مستويات المعيشة بين الدول التى حققت التكامل والدول التى بقيت خارجه . وسيكمن الطريق إلى ارتفاع الدخل بالنسبة للدول المتخلفة عن العملية فى اتباع سياسات محلية سليمة وبناء قدرة الدولة . ويهيئ التكامل سندا قويا لهذه السياسات – ويزيد الاستفادة منها – ولكنه لا يمكنه أن يحل محلها . وبهذا المعنى فإن العولمة تبدأ من الداخل . ولكن للمؤسسات متعددة الأطراف – مثل منظمة التجارة العالمية – دورا مهما تقوم به فى توفير الحوافز للدول للقفز إلى هذا المضمار .

٢ – **تعزيز العمل الجماعى على الصعيد العالمى :** يؤدى التكامل العالمى إلى مطالبة الدول بالتعاون لمكافحة الأخطار الدولية مثل ارتفاع درجة حرارة الكرة الأرضية . وقد تجعل الفروق الثقافية والاقتصادية وغيرها من الفروق بين الدول هذا التعاون صعبا – بل وتجعله متعذرا فى بعض الأوقات . ولكن من الواضح أن الأمر يحتاج إلى تعاون أوثق ، وذلك على الأقل بسبب خمسة شواغل أساسية تتخطى الحدود الوطنية :

- **إدارة الأزمات الإقليمية :** لقد أخلى خطر نشوب حرب نووية بين الدولتين العظمتين مكانه لعدد متزايد من منازعات أصغر حجما وهى منازعات تترتب عليها مشاكل باهظة التكلفة لإغاثة اللاجئين وإعادة تأهيلهم . ولا يوجد إطار دولى راسخ لإدارة هذه المنازعات أو المساعدة على تجنبها . وهناك حاجة إلى تقدير مشترك أوثق لما تستطيع سياسات الدول والمساعدة الدولية أن تساعد به فى إدارة المنازعات الوليدة ، وذلك عند تصميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية .

- **تعزيز الاستقرار الاقتصادى العالمى :** أخذ القلق يزداد فى الآونة الأخيرة مـن احتمالات زعزعة الاستقرار نتيجة لتدفقات حوافظ الأموال الكبيرة والسريعة ، ولاسيما عندما يكون هناك احتمال لأن يؤدى وقوع أزمة فى أحد الدول إلـى إحداث آثار مترتبة عليها فى الأسواق الأخرى . وقد اقترحت مجموعـة مـن الآليات الدولية للوقاية من هذه المشاكل ، وأنشأ صندوق النقد الدولى مؤخـرا تسهيلا جديدا لمساعدة الأعضاء على مواجهة الأزمات المالية المفاجئة . ولكن السياسات الاقتصادية التحوطية والمستجيبة للاحتياجات فى الداخل ستظل هـى أفضل حماية لكل دولة . كما أن زيادة حراك الأيدى العاملة علـى الصعيـد الدولى تثير مجموعة من القضايا التى تحتاج إلى عمل جماعى دولى .

- **حماية البيئة :** تشمل قضايا البيئة العالمية الملحة تغير المناخ ، وفقد التنـوع الأحيائى ، وحماية المياه الدولية . ويمكن أن يساعد العمل الجماعى الدولى فى هذا الصدد ، وذلك عن طريق تحسين التنسيق ، ورفع وعى الـرأى العـام ، وزيادة فاعلية نقل التكنولوجيا وتطبيق أفضل الممارسـات علـى الصعيديـن الوطنى والمحلى . غير أن التقدم فى هذا المجـال كـان بطيئـا ، ممـا زاد المخاوف من أن الأمر سوف يتطلب حدوث كارثة بيئية واسعة النطاق تكـون دافعا للدول على القيام بجهد مشترك .

- **تنشيط البحوث الأساسية وإنتاج المعرفة :** بذلت الجهود مؤخرا لتنشيط الفريق الاستشارى المعنى بالبحوث الزراعية الدولية من أجل مواجهة التحدى المتجدد فى مجال إنتاج الأغذية . وقد بين ذلك كيف أن التكنولوجيا يمكن أن تتطـور وتنتشر عن طريق العمل الجماعى الدولى . وينبغى إنشاء آليـات استشـارية مماثلة لمعالجة قضايا البحوث الملحة الأخرى فـى مجـالات حمايـة البيئـة والصحة .

- **زيادة فاعلية المساعدات الإنمائية الدولية :** ولكى تصبح المعونة الخارجيـــة أكثر فاعلية فإنها يجب أن تزداد ارتباطا بسياسات الــــدول المتلقيــة . ومــن الأولويات المتقدمة لوكالات المعونة أن تعمل بشكل منتظم على توجيه الموارد إلى الدول الفقيرة التى تطبق سياسات سليمة ولديـــها الـــتزام قـــوى بتنشـــيط المؤسسات .

الفصل الرابع
إزالة العقبات أمام التغيير
التى تحول دون إصلاح الدولة

عند البحث فى تاريخ إصلاح الدولة فى الدول الصناعية المتقدمة المستقرة اليوم يزداد الأمل أمام الدول النامية ويتيح لها المهلة الزمنية اللازمة . فحتى نهاية القرن التاسع عشر كانت الكثير من المشكلات التى تبدو اليوم أنها تحد من فاعلية الدول فى العالم النامى قائمة بوضوح فى أوروبا وأمريكا الشمالية واليابان ، ولكن المشاكل عولجت ، وظهرت الدول الحديثة ذات الأنظمة المتسمة بالكفاءة . وذلك يمنحنا الأمل لكنه يدعونا أيضا إلى التمهل، لأن تقوية المؤسسات تحتاج إلى وقت. فالإصلاح الذى تحقق فى ظل حكم الميجى ووضع اليابان على طريق التنمية استغرق ما يقرب من خمسة وعشرين عاما حتى يستقر . وبناء دولة اكثر قدرة أمر ممكن ، ولكن هذه العملية ستكون بطيئة وستحتاج إلى قدر كبير من الالتزام السياسى . وينبغى بدء العمل الآن .

وعلى امتداد العقدين الأخيرين من القرن العشرين استجابت كثير من حكومات الدول النامية للضغوط الداخلية والخارجية بالشروع فى إصلاحات بعيدة المدى لتحسين آدائها . وكان من المألوف أن يكون أسرعها هو التغيرات المتعلقة بسياسة الاقتصاد الكلى التى تعالج أسعار الصرف والسياسة المالية والسياسة التجارية . ولهذه الإصلاحات تداعيات سياسية ولكنها لا تتطلب التغيير الشامل للمؤسسات ، ويمكن تنفيذها على وجه السرعة – وذلك غالبا عن طريق المراسيم – على يد مجموعة صغيرة من التكنوقراطيين الأكفاء . فكل ما يتطلبه الأمر هو اتخاذ القرار السياسى بالتغيير .

لكن هناك إصلاحات أخرى للدولة تتعلق بالتنظيم والخدمات الاجتماعية والشئون المالية والبنية الأساسية والأشغال العامة ، لا يمكن أن تتحقق بنفس السرعة ، لأنها تنطوى على تغيير الهياكل المؤسسية القائمة لتحقيق أغراض مختلفة ، لتلائم أشكالا مختلفة من قواعد اللعبة . ويتضمن هذا النوع من الإصلاحات المؤسسية إجراء تغييرات جوهرية فى طريقة تفكير الوكالات الحكومية وطريقة عملها ، وكثيرا ما يتطلب تغييرا شاملا فى الأنظمة المستقرة منذ أمد طويل والقائمة على المحاباة والفساد . ولكن هذا التغيير لا غنى عنه إطلاقا إذا أردنا أن تتحسن كفاءة الدولة . فهذان العنصران معا – السياسات الجيدة ومؤسسات الدولة الأكثر قدرة على تنفيذها – يحققان التنمية الاقتصادية بسرعة أكبر بكثير .

ويحتاج الإصلاح الشامل وفقا لهذه الأسس إلى قدر كبير من الوقت والجهد فى كثير من الدول النامية . ويختلف جدول الأعمال اختلافا كبيرا من منطقة إلى أخرى . كما أن الإصلاح سوف يواجه بقدر كبير من المقاومة السياسية . لكن المصلحين يستطيعون أن يحققوا بداية جيدة بتقوية الوكالات المركزية حتى تتمكن من صياغة سياسات استراتيجية ، وتحقيق المزيد من الشفافية والمنافسة ، وتجميع الأنشطة والوكالات ذات الإنتاج المتقارب ، والتماس المزيد من التغذية المرتدة من المستفيدين بشأن تقديم الخدمات ، والعمل مع النقابات العمالية فيما يتعلق بالبرامج التى تمكن العمال من التماس الأمن من خلال التغيير بدلا من التماسه بمناهضة التغيير .

١ – الحوافز التى تؤدى إلى الإسراع بالإصلاح :

إن المنازعات عميقة الجذور المتعلقة بالتوزيع ، والقيود الملازمة لمؤسسات الدولة هى التفسير الأساسى لتقاعس كثير من الدول عن الإصلاح . لكن هذه العوامل ليست مما يتعذر التغلب عليه . والتغيير يحدث فى خاتمة

المطاف عندما تصبح الحوافز الدافعة للتخلى عن السياسات القديمة والترتيبات المؤسسية القديمة أقوى من الحوافز الدافعة للإبقاء عليها . وقد يتوافر الدافع للإصلاح نتيجة لحدوث أزمة اقتصادية أو خطر خارجى ، أو نتيجة لمجئ حكومة جديدة أقل ارتباطا بالمصالح المستقرة فى النظام القديم . لكن الإصلاح قد يتأخر إذا تمسك من بيدهم مقاليد السلطة بالسياسات القديمة ، لأنها تحقق مصلحتهم (أو مصلحة حلفائهم) . ويمكن أن يكون التأخير طويلا إلى حد مؤلم فى بعض الأحيان ، كما حدث فى هايتى فى ظل دوفالييه أو كما حدث فى زائير .

ويمكن أن تكون دول الجوار أيضا من العوامل القوية الدافعة إلى التغيير ، إذ يظهر ما يسمى أثر الدومينو واضحا فى موجة الإصلاح التى تكتسح شرق أسيا وأمريكا اللاتينية وجزءا كبيرا من أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى السابق . ويمكن أن يكون خطر التخلف عن الآخرين دافعا للدول إلى تحسين عمل أجهزتها البيروقراطية . ولكن لا يزال يتعين على البحوث أن تفسر لماذا تستجيب بعض الدول للأزمات ولا يستجيب لها البعض الآخر ؟ لماذا يبدو مثلا أن تحمل العامة للتضخم فى أسيا أقل كثيرا منه فى أجزاء من أمريكا اللاتينية ، ولماذا تستطيع بعض الدول أن تتحمل فترة طويلة من التراجع الاقتصادى قبل أن تقوم برد فعل ، فى حين تتحرك بعض الدول الأخرى على نحو أسرع ؟

كثيرا ما يؤدى تحليل الكاسبين والخاسرين إلى إمكانية التنبؤ بالوقت الذى سيجرى فيه الإصلاح ، أو على الأقل ما إذا كان الإصلاح سيجرى أصلا أم لا . ولن يكون الإصلاح مغريا إذا لم يكن الكاسبون قادرين على تعويض الخاسرين . وحتى عندما تكون المكاسب المتوقعة كافية للسماح بالتعويض فإن الإصلاح قد يصعب تحقيقه لأن المكاسب موزعة على أشخاص عديدين فى حين يكون الخاسرون – رغم قلة عددهم – أقوياء وأعلى صوتا . وهناك مشكلة إضافية ، وهى أن المنافع تتحقق عادة فى المستقبل فى حين تحدث الخسائر فى الوقت الراهن وعلى الفور . ولكن يحدث أحيانا أن تكون الأحوال قد تدهورت إلى درجة

تجعل عدد الكاسبين يزيد كثيرا على عدد الخاسرين . وفى هذه الحالـــة يســتطيع الإصلاح أن يحقق مكاسب اقتصادية وسياسية دون إبطاء .

٢ – عوامل الاستمرار فى الإصلاح :

يستطيع القادة السياسيون وأفراد الصفوة ذوو التوجه الإصلاحى أن يسرعوا بالإصلاح باتخاذ القرارات التى توسع مجالات الاختيار أمام عامة الناس ، وبـــأن يشرحوا المنافع بوضوح ، وأن يكفلوا أن تكون السياسات أكثر شمولا . وحدث فى السنوات الأخيرة أن تمكن رجال السياسة بعيدو النظر من تغيير الخيارات المتاحة لشعوبهم عن طريق تطبيق إصلاحات حاسمة . ولقد نجحوا لأنهم تمكنوا من جعل منافع التغيير واضحة للجميع ، وتمكنوا مـــن إقامـــة تحالفـــات جعلـــت صـــوت المستفيدين الذين يكتفون عادة بالصمت عاليا ومسموعا بدرجة أكبر . وقد نجحـــوا أيضا لأنهم قدموا رؤية طويلة المدى لمجتمعهم تسمح للناس بأن يمدوا بصرهم إلى ما هو أبعد من الألم المباشر لتصحيح الأوضاع . ويعطى القادة الأكفاء الإحســـاس لشعوبهم بأن الإصلاحات هى إصلاحاتهم وإنها ملكهم وأنها ليست شيئا مفروضـــا عليهم من الخارج .

ويتطلب إصلاح الدولة التعاون بين كافة فئات المجتمع . ويمكن أن يســـاعد تعويض الفئات التى تتضرر من الإصلاح (والتى قد لا تكون هى دائمـــــا أفقـــر الفئات) فى الحصول على تأييدها . وبالرغم من أن التعويض قد يكـــــون بـــاهظ التكلفة فى الأجل القصير فإنه سيكون مجزيـــا فـــى الأجـــل الطويـــل . كمـــا أن الاختلافات العميقة الجذور أو الشكوك المتبادلة بين الجماعات المختلفة – كـــالتى بين التوتسى والهوتو فى رواندا – يمكن أن تعطل الإصلاح . وليست هناك وسيلة سريعة لإزالة العداوات التى استمرت طويلا ، ولكن يمكن أن تســـاعد فـــى هـــذا الصدد المواثيق الاجتماعية ، مثل مواثيق مونكلوا فى أسبانيا والمؤتمر الاقتصادى الوطنى فى بنين .

وتستطيع الوكالات الدولية أن تشجع على الإصلاح وتساعد على استمراره بأربع طرق . أولا ، أنها تستطيع أن تقدم مشورة تقنية مهمة بشأن ما ينبغى عمله وما ينبغى الامتناع عنه . وكثيرا ما تكون هذه المساعدات ذات قيمة بالغة ، ولاسيما بالنسبة للدول الصغيرة التى تفتقر إلى الموارد اللازمة لمعالجة كافة قضايا التقنية داخليا . ولكن ذلك لابد أن يستكمل بالخبرة المحلية لتطويع الإصلاحات للظروف والمؤسسات المحلية . وتقوم منظمة التجارة العالمية بدور أساسى فى الإصلاح التجارى ، وتقوم منظمة الصحة العالمية بدورها فى قضايا الصحة ، ومنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتشريعات العمل وسياسات التوظيف . وثانيا ، تستطيع الوكالات الدولية أن تقدم ثروة من الخبرات الممتدة عبر الدول بشأن نطاق واسع من القضايا . ولما كان العاملون فى هذه الوكالات يأتون غالبا من كل أنحاء العالم فإنها تستطيع جلب خبراء لهم خلفيات مختلفة . وثالثا ، تستطيع المساعدة المالية التى تقدمها هذه الوكالات أن تعين الدولة على تحمل الفترة الأولى المؤلمة من الإصلاح إلى أن يبدأ تحقيق المنافع . ورابعا ، يمكنها أن توفر آلية تقدم الدول من خلالها التزامات خارجية ، بحيث يكون التراجع عن الإصلاحات أمر أكثر صعوبة . غير أننا إذا كنا قد تعلمنا شيئا من تاريخ المساعدة الإنمائية ، فهو أن العون الخارجى لا يستطيع أن يحقق شيئا يذكر إذا لم تتوافر الإرادة الداخلية للإصلاح .

٣ – أهمية وجود الحكومة الجيدة للتنمية :

يحمل القرن الحادى والعشرين وعودا كبيرة بالتغيير وأسباب للأمل . وفى هذا العالم الذى تحدث فيه تغييرات مذهلة فى الأسواق والمجتمعات المدنية والقوى العالمية ، تتعرض الدولة للضغوط لتصبح أكثر كفاءة ، ولكنها لم تتكيف بعد مع ذلك بالسرعة الكافية لمواجهة سرعة التغيير . وليس من المستغرب أنه ليس هناك نموذج واحد للتغيير ، وأن الإصلاحات تحدث غالبا ببطء لأنها تحتاج إلى إعادة تفكير جوهرى فى دور المؤسسات والتفاعل بين المواطنين والحكومات . لكن

القضايا المثارة فى هذا التقرير أصبحت الآن جزءا جوهريا من إعادة التفكير فى الدولة فى أنحاء كثيرة من العالم ، وأصبحت هذه القضايا على جدول أعمال المنظمات الدولية التى تقدم لها المساعدة .

ولأمد طويل عانت الشعوب التى تتسامح مع الدولة غير المتسمة بالكفاءة نتائج تمثلت فى تأجيل النمو والتنمية الاجتماعية . ولكن الدولة التى تؤجل الإصلاح مهددة الآن بتحمل تكلفة أكبر : تتمثل فى الاضطراب السياسى والاجتماعى – بل والتفكك فى بعض الحالات – مما يضر أبلغ الضرر بالاستقرار والقدرة الإنتاجية وحياة البشر . وكان من الطبيعى أن تلفت التكلفة الهائلة لانهيار الدولة ، الانتباه إلى أن الوقاية خير من العلاج وأقل منه تكلفة ، غير أنه ليست هناك طرق مختصرة لتحقيق الهدف . فبمجرد أن تبدأ دورة الانهيار الحلزونية لا يكون هناك سبيل للإصلاح على وجه السرعة .

وحالات انهيار الدولة هى حالات متطرفة كما أنها حالات فريدة ، ولكنها آخذة فى الازدياد . ولا يمكن استخلاص تعميمات بسيطة بشأن أسبابها أو نتائجها، كما أنه ليست هناك حلول سهلة لإعادة بناء تلك الدول . فكل حالة تحمل معها تحديات للدول ولجيرانها وللنظام الدولى . غير أن النتائج يتحملها فى كل الحالات تقريبا الناس العاديين ، مما يوضح مرة أخرى مدى أهمية وجود دولة فعالة ومتجاوبة لتحقيق الصحة والرخاء للمجتمع فى المدى الطويل .

ويبين السعى إلى إقامة دولة أكثر كفاءة – حتى فى الدول الصناعية المستقرة – أن عوائد التحسين التدريجى التراكمى هى عوائد مرتفعة ، ويصدق ذلك بصورة خاصة على الدول التى تتسم بكفاءة محدودة للدولة ، وقد تبين أنه حتى أصغر الزيادات فى قدرة الدولة أحدثت بمرور الزمن أثرا ملموسا على نوعية حياة الناس . وليس أقل أسباب ذلك شأنا أن الإصلاحات تتجه لأن تخلق لنفسها دائرة حميدة خاصة بها ، فالتحسينات الصغيرة فى كفاءة الدولة تؤدى إلى

ارتفاع مستوى المعيشة ، مما يمهد الطريق بدوره لمزيد من الإصلاحات ومزيد من التنمية .

إن القيام بجولة في اقتصاديات العالم يكشف عن نماذج لا حصر لها لهذه الدوائر الحميدة وهي تحدث أثرها . ولكنه يكشف أيضا عن شواهد لا تقل عددا على حدوث عكس ذلك : دول وأقاليم وقعت في شرك دوائر مفرغة من الفقر والتخلف نتجت عن عدم الفاعلية المزمنة للدولة ، وهذه الدوائر يمكن أن تؤدي بسهولة إلى العنف الاجتماعي والجريمة والفساد وعدم الاستقرار ، التي تقوض كلها قدرة الدولة على دعم التنمية أو على العمل أصلا . والتحدي الحاسم الذي يواجه الدول هو اتخاذ هذه الخطوات الصغيرة والكبيرة على السواء ، في سبيل إقامة حكومة أفضل ، تضع الاقتصاد على المسار الصاعد ، وتتخذ الإطار ذا الشقين المقترح في هذا التقرير . إذ أن إصلاح مؤسسات الدولة عمل طويل وشاق وله حساسية سياسية ، ولكننا إذا كنا الآن أكثر إدراكا لصعوبة التحدي الذي ينطوي عليه الإصلاح ، فنحن أيضا أكثر إدراكا لتكاليف ترك الأمور على ما هي عليه .

مراجع الكتاب

الباب الأول

1. * World Bank: World Development Report 1974, Washington, D.C., 1974.

* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1974, Washington, D.C., 1974.

* ------------------: International Financial Statistics 1975, Washington, D.C., 1975.

* United Nations: Report on the World Social Situation 1993, New York, 1993.

* International Labor Office: World Employment Report 1980, Geneva, 1980, PP. 25-26.

* --------------------------------: World Employment Report 1995, Geneva, 1995, PP. 28-30.

* United Nation, Statistical Office: Year Books of National Accounts Statistics 1966-1976, New York, 1966-1976.

2. * Martin Godfry: Global Unemployment, The New Challenge to Economic Theory, Harester Press, Sussex, England, 1988, PP. 23-29.

* United Nation Development Programme (UNDP): World Human Development 1992, New York, 1992, PP. 57-58.

يشير تقرير البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ عن التنمية البشرية فى العالم إلى أنه هاجر على الأقل ٣٥ مليون فرد من البلاد النامية ليقيموا فى بلدان الشمال الصناعى ، منهم ٦ مليون هاجروا بطريقة غير قانونية وذلك خلال العقود الثلاثة الممتدة بين ١٩٦٠ و ١٩٩٠.

3. * World Bank: World Development Report 1990, Oxford University Press, 1990, P. 107

* Franz Peter Lang: Does the New Protectionism Really Harm All Trading Countries? In: Intereconomies, Vol. 24, No. 1, Jan.-Feb., 1989, P. 13.

* رمزى زكى: أثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان الصناعية والبلاد النامية. مجلة عالم الفكر التى يصدرها المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب بالكويت ، العدد الثانى ، المجلد الخامس والعشرون ، أكتوبر – ديسمبر ١٩٩٦ ، ص ص. ٣١-٧٤.

* ----------: أزمة الديون الخارجية . رؤية العالم الثالث. الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ص. ٤٢٩ – ٤٥٥.

* Lester C. Thurow: The Future of Capitalism, How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World?. William Morrow and Company Inc., New York, 1996. P. 31.

* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1999, Washington, D.C., 1999.

* United Nation, Statistical Office: Statistical Year Book 1999, New York, 1999.

* سيد البواب : المديونية الدولية. أسبابها وآثارها الاقتصادية وانعكاساتها الدولية والإقليمية والقارية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية . محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ٩٥/١٩٩٦ – ٢٠٠٠/٢٠٠١ (غير منشورة).

4. سيد البواب: عجز الموازنة العامة للدولة . النظرية والصراع الفكرى للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج ، دار البيان للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٠ (الباب الأول: طبيعة وحجم ومفاهيم عجز الموازنة العامة فى الدول النامية والمتقدمة ، ص ص. ١١ – ٤٩ ، والباب الرابع: وصفة صندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة العامة فى الدول النامية ، ص ص. ١٣٣ – ١٤٥).

5. * Maurice Dob: Economic Growth and Undeveloped Countries. Lawrence and Wishart, London, 1965, PP. 45-59.

* سيد البواب: المشاكل الأساسية للنمو فى الخطة الخمسية الأولى ٦٠/٦١ – ٦٤/٦٥ فى جمهورية مصر العربية . معهد التخطيط القومى ، مذكرة رقم ٩٥٧ ، ١٩٦٧ ، ص ص. ١١ – ١٥.

* ----------: قضية الاقتصاد المصرى الكبرى. قضية الإنتاج المصرى فى ظل الانفتاح الاقتصادى ١٩٧٥ – ١٩٨٢. المشاكل والحلول. دار البيان والنشر ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ص. ١٥ – ٢٣ و ٥١ – ٨٢ .

6. * سعيد النجار: الإصلاح الاقتصادى ومشكلة البطالة. مؤسسة الأهرام، الأهرام الاقتصادى (ملحق الأهرام الاقتصادى) سبتمبر ١٩٩٤ ، ص ص. ٥ – ٢١ .

* سيد البواب: اقتصاديات البطالة فى الدول المتقدمة والبلدان النامية ووسائل علاجها . محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ٩٥/١٩٩٦ – ٢٠٠٠/٢٠٠١ (غير منشورة) .

7. * Maurice Dob: Economic Growth and Undeveloped Countries, op. cit., PP. 45-59.

* سيد البواب: المشاكل الأساسية للنمو فى الخطة الخمسية الأولى ٦٠/ ٦١ – ٦٤ / ٦٥ فى جمهورية مصر العربية ، مرجع سابق ، ص ص. ١٥ – ١٩.

8. * United Nations: Report on the World Social Situation 1999, New York, 1999.

* United Nation, Statistical Office: Statistical Year Book 1999, op. cit.,

* World Bank: World Development Report 1999, Washington, D.C., 1999.

* International Monetary Fund: World Economic Outlook 1999, Washington, D.C., 1999.

9. سيد البواب: المديونية الدولية. أسبابها وآثارها الاقتصادية وانعكاساتها الدولية والإقليمية والقارية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية ، مرجع سابق .

الباب الثانى

1. James Meed: The Balance of Payments, Oxford University Press, London, 1961.
تتلخص أفكار ميد فى أن ميزان المدفوعات يعتبر فى حالة توازن إذا استطاع البلد خلال الفترة الزمنية المعنية الوفاء بمدفوعاته الخارجية من متحصلاته من العمليات الجارية والتدفقات التلقائية من رأس المال إلى الدخل، دون اضطرار إلى حمل عبء زيادة كبيرة فى البطالة أو تقييد الواردات لمجرد تجنب العجز فى ميزان المدفوعات . وعندما لا يغطى العجز عن طريق التدفق التلقائى من رأس المال إلى الداخل ، تنشأ الحاجة إلى إجراء عمليات رأسمالية لتفريج الأزمة ، ويعانى البلد حينذاك من اختلال خارجى يتطلب العلاج . أنظر جيرالد مايز: التجارة الدولية والتنمية (ترجمة أحمد سعيد دويدار). دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٧٢.
* Donald Hodgman & Geoffrey Wood: Monetary and Exchange Rate Policy, Macmillan Press, London, 1997.

2. * W. MeCleary: The Design and Implementation of Conditionality, in, V. Thomas, A. Chibbar, M. Dailami & De Melo (eds.), Restruction Economics in Distress, World Bank Publication, Oxford University Press, 1991.

* هيروبوكى هينو: التعاون بين الصندوق والبنك الدوليين . مجلة Finance & Development ، المجلد (٢٣) العدد (٣) ، الطبعة العربية ، ١٩٨٦ ، ص ص. ١٤ – ١٦.

3. أندرو كروكيت: بعض المسائل المتعلقة باستخدام موارد صندوق النقد الدولى. مجلة Finance & Development ، المجلد (١٩) العدد (٢) ، الطبعة العربية ، ١٩٨٢ ، ص ص. ١٠ – ١١.

* Burce J. Summers: The Payment System: Design Management and Supervision, IMF, Washington, D.C., 1994

4. **دور صندوق النقد الدولى بين الماضى والحاضر** : تولد عن اجتماع بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية فى يوليو ١٩٤٤ عقد اتفاقيتى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى للإنشاء والتعمير ، وهما المؤسستان الدوليتان اللتان أنشئتا فى آخر عام ١٩٤٥ ، وقد عكست أهدافهما وأدواتهما مصالح القوى الاقتصادية والسياسية بعد الحرب العالمية الثانية . فالولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أقوى اقتصاد وأكبر رصيد ذهبى كانت تسعى لتجنب فرض أى قيود ناتجة عن تغيير أسعار الصرف . وأوربا كانت تسعى لإعادة بناء هياكلها الإنتاجية التى دمرتها الحرب . أما دول العالم الثالث فلم تستطيع أن تفرض مشكلاتها على ميثاق الصندوق والبنك الدوليين نتيجة معاناتهما من النفوذ الاستعمارى الغربى .

وقد طغت السطوة الأمريكية على صياغة أهداف الصندوق والتى تمثلت فى إفراز الأهداف التالية :

- استقرار أسعار الصرف وتحاشى التخفيضات المتبادلة فيما بين الدول الأعضاء، وهذا لا يعنى ثبات أسعار الصرف ولكن القصد منه هو إمكانية تعديل أسعار الصرف وفقا لشروط محددة تحت رقابة الصندوق .

- إقامة نظام للمدفوعات الدولية المتعددة الأطراف ، ويتضمن هذا الهدف السعى نحو إلغاء القيود على حركة التجارة الدولية من خلال إلغاء الرقابة على الصرف وضمان حرية تحويل العملات .
- توفير الموارد المالية للدول الأعضاء لمواجهة الاختلالات الطارئة فى موازين مدفوعاتها ، وضمان عدم لجوءها إلى الرقابة على الصرف وتقييد الواردات وفرض الرسوم الجمركية .

وقد استطاعت الدول الغربية التغلب على التزاماتها كأعضاء بفرض فترة انتقالية لمدة خمس سنوات اعتبارا من بداية عمل الصندوق فى مارس ١٩٤٧ . ويعتبر عام ١٩٦١ هو البداية الفعلية لتطبيق اتفاقية الصندوق عندما أعلنت الدول الغربية قابلية عملاتها للتحويل . وفى نفس الوقت بدأت فى الظهور مشكلة ندرة الدولار الأمريكى مع ظهور العجز فى ميزان المدفوعات الأمريكى الذى بلغ نحو ٣ بليون عام ١٩٧٠ وتدهور أرصدة الولايات المتحدة من الذهب لتصل إلى نحو ١٥,٥ بليون دولار عام ١٩٦٤ مقابل ٢٤,٥ بليون دولار فى عام ١٩٤٨ . ومنذ ذلك الحين اختفت مشكلة ندرة الدولار وهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على الاقتصاد العالمى ولكن بدأت مشكلة جديدة وهى أزمة الإفراط فى عرض الدولار. وقد وصلت الأزمة ذروتها فى أغسطس ١٩٧١ عندما أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية إلغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب ، وبذا انهارت الأسس التى بنيت عليها اتفاقية الصندوق . وقد تم فى سبتمبر ١٩٧١ تغيير حسابات الصندوق من الدولار إلى حقوق السحب الخاصة . كما أقر نظام تعويم أسعار الصرف بعد مؤتمر جاميكا عام ١٩٧٦ .

ورغم أن هذه الصدمات كانت كفيلة بتلاشى دور صندوق النقد الدولى، إلا أن دروس السبعينيات والثمانينيات قد عملت على اتساع دور الصندوق ، فلم يقتصر دوره الآن على معالجة مشكلات الدول الصناعية

المتقدمة وحدها بل اتسع هذا الدور ليشمل بلدان العالم الثالث . فقد شـــهدت السبعينيات تحولا أساسيا فى عمليات الصندوق حتى أطلق عليها فترة التحرر Period of Liberation . فقد لعب الصندوق دورا ملحوظا خـــلال فـترة ارتفاع أسعار البترول الأولى ١٩٧٣ – ١٩٧٤ وما ترتب عليها من زيـــادة هائلة فى عجز موازين مدفوعات الدول المستوردة للبترول ومنتجاته وبرزت الحاجة إلى موارد جديدة وكبيرة لتغطية هذا العجز ، استجاب لها الصنـــدوق بتنمية موارده والتوسع فى شروط الاقتراض بالإضافـــة إلـــى إقامتـــه أول تسهيلات البترول فى يونيو ١٩٧٤ أعقبه بتسهيل ثان فى إبريل ١٩٧٥ ، مما أدى إلى زيادة تدفق أموال الصندوق إلى أعضاءه من دول العـــالم المتقـــدم ودول العالم النامى وإن كانت دول العالم المتقدم قد حصلت علـــى نصيـــب تجاوز نصف الموارد النقدية لتغطية ارتفاع نفقة استيراد البـــترول . وقـــد تغيرت سياسة الصندوق على أثر الارتفاع الثانى لأسعار البـترول ١٩٧٩ – ١٩٨٠ تغيرا جذريا عن سياسته خلال السبعينيات نتيجة إلى اختلاف مراكـــز القوى بين الدول المتقدمة الصناعية ودول العالم الثالث وإلى اختلاف عـــبء زيادة أسعار البترول ، فلقد استوعبت الـــدول الصناعيـــة المتقدمـــة دروس السبعينيات واستعدت لمواجهة أى ارتفاع فى أسعار البـــترول مـــن خـــلال التنسيق بين سياساتها واتباع تدابير ترشيد استهلاك البترول بينما ساءت حالة دول العالم الثالث لأنها لم تراع حسابات المستقبل فى وقـــت اتجـــهت فيـــه معدلات التبادل الخارجى إلى التدهور فى غير صالحها . وبعبارة أخرى فقد صاحب الارتفاع الأول لأسعار البترول تعارض مصالح بين الدول المصدرة وبين الدول المستوردة للبترول بصرف النظر عما إذا كانت متقدمة أو نامية، بينما صاحب الارتفاع الثانى لأسعار البترول مواجهة بين الـــدول المتقدمـــة ودول العالم الثالث دون النظر عما إذا كانت الـــدول الأخـــيرة مصـــدرة أو مستوردة للبترول . وقد انعكست هذه المواجهة داخل الصندوق فى تصعيـــد الشروط التى على أساسها يقدم الصندوق موارده ، فبدلا من تقديم التسهيلات

البترولية على أساس درجة الاحتياجات الفعلية ، أصبـــح تقديمـــها مرتبـــط بتطبيق برامج التثبيت التى يطالب بها الصندوق .

وبالإضافة إلى عاليه ، فقد شـــهد الاقتصـــاد العـــالمى مـــع دخـــول السبعينيات ظاهرة الركود التضخمى ترتب عليها تطورات هامة فى الأسواق المالية تمثلت فى تراكم الأرصدة النقدية لدى البنوك التجارية الدولية وعجـــز الدول الصناعية المتقدمة عن استيعابها بسبب هذه الظاهرة . ونتيجة لذلك فقد كان من الطبيعى أن تتجه تلك البنوك التجارية الدولية الخاصة إلـــى الـــدول النامية لتصريف الأرصدة النقدية المتراكمة لديها مما نتج عنه زيـــادة فـــى المديونيات الدولية على الدول النامية تجاه البنوك التجارية الدولية الخاصـــة ، وهى ديون تتم بشروط السوق التجارية أى بسعر فائدة مرتفع فضـــلا عـــن قصر مدة القرض وهى شروط لا تناسب الاحتياجات التمويلية لدول العـــالم النامى . وبسبب الإفراط فى هذه الديون وارتفاع خدمتها واجـــهت البنـــوك التجارية الدولية الخاصة صعوبة أو استحالة الحصول علـــى أموالـــها بعـــد إعلان الكثير من الدول النامية بما فيهم أكبر هذه الدول المدينة توقفها الكلـــى أو الجزئى عن السداد ومطالبتها الحكومات الدائنة والبنوك التجارية الدوليـــة الخاصة بالتخفيف من أعباء مديونيتها . وتجنبا للآثار السلبية لإلغاء وشـــطب هذه الديون لجأت البنوك التجارية الدولية الخاصة إلى صندوق النقد الدولـــى طالبة وساطته فى إعادة جدولة هذه الديون وتخفيض الفوائـــد . وقـــد قبـــل الصندوق هذه الوساطة رغم تعارضها مع ميثاقه الذى يقصر خدماته علـــى المؤسسات الحكومية أى على الديون الرسمية وحدها . وبهذا ظهر دور جديد لصندوق النقد الدولى كممثل لمصالح مؤسسات التمويل الخاصة . وفى نفـــس الوقت اتجه الصندوق عام ١٩٨٤ إلى تطوير تسهيلات التثبيت الاقتصـــادى وإدخال بنود جديدة عليها بحيث أصبحت تمثل إحدى الركائز الأساسية التـــى انطلق وينطلق منها الصندوق فى رسم السياسة الاقتصادية للدول المدينـــة . وقد تم الربط بين الموافقة عل إعادة جدولة الديون الخارجية وتقديم قـــروض

جديدة والاستفادة من برامج التثبيت للصندوق للدول المدينة بتبنى هذه الدول لسياسات اقتصادية يرتضيها الصندوق والتى تعرف بالمشروطية Conditionality . كما حدث تنسيق كامل ودقيق بين سياسات الصندوق وسياسات البنك الدولى من حيث شروط القروض والتسهيلات المقدمة للبلاد المدينة بحيث اختفت الفروق التى كانت قائمة بينهما فى عقدى الستينيات والسبعينيات ونشأ مؤخرا بينهما اصطلاح جديد هو المشروطية المتقاطعة Cross Conditionality الذى يعنى الترابط والتداخل بين شروط كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى .

وتتميز تسهيلات التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى بصفات جديدة يمكن تلخيصها فى التالى:

- أن تقوم الدولة العضو بمعاونة العاملين فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى إعداد ورقة تتضمن إطارا للسياسة الاقتصادية تغطى فترة ثلاث سنوات يحدد فيها الأهداف العامة والتدابير المطلوبة واحتياجات التمويل المرتبطة ببرنامج التثبيت الاقتصادى ، بالإضافة إلى معوقات الاقتصاد بصفة عامة والمعوقات الرئيسية للنمو الاقتصادى وسداد المدفوعات الخارجية بصفة خاصة. ويجرى تحديث هذه الورقة فى بداية كل سنة من سنوات البرنامج لضمان استمرارية السياسات التى تعهدت بها الدولة العضو.
- أن يكون إقرار ورقة إطار السياسة الاقتصادية – عاليه – عاملا منشطا ومشجعا لتدفق موارد إضافية من مصادر أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف ، حيث أن موارد تسهيل التثبيت الاقتصادى للصندوق تكون فى الغالب متواضعة وغير كافية لاحتياجات الدولة للإصلاح ، وتساعد هذه الورقة فى توفير موارد إضافية بمساعدة الصندوق والبنك حتى يمكن إجراء التغييرات التى يتضمنها البرنامج .

- أصبح التعاون بين صندوق النقد الدولى والبنك الدولى أكـــثر قـــوة ووضوحا ، ويتضح ذلك من اشتراط المساعدة المشتركة فى إعداد أوراق إطار السياسة الاقتصادية ، وفى المفاوضات المشتركة لإعداد الترتيبـــات النهائية فى مجال خبرة كل منهما . وكقاعدة عامة يهتم ممثلو صنـــــدوق النقد الدولى بقضايا الاقتصاد وتدابير إزالة اختلال التوازن الاقتصـــــادى العام فى الأجل القصير ، بينما يركز ممثلو البنك الدولى علـــى القضايـــا متوسطة وطويلة الأجل وتحليل سلامة السياســـات القطاعيـــة وبرامـــج الاستثمار الحكومية وأولوياته .

* أنظر أيضا : حمدى العنانى : تحليل نموذج السياسة الاقتصادية لصندوق النقد الدولى . نموذج بولاك دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصـــرى ١٩٧٣ – ١٩٨٦ . ورقة غير منشورة وغير مؤرخة .

See also the following References:

* Braintew: The International Monetary Fund, Its Present Role and Future Prospect, Princeton, London, 1961.
* ----------: The Evaluation of International Monetary System, Hutchimson, London, 1974.
* Grakam B. Bird: The International Monetary System and the Less-Development Countries, Macmillan Press, London, 1978.
* George M. Von: International Money and Credit: The Policy Roles of IMF, Washington, D.C., 1983.
* Margaret Garritsen: Balance of Payment Adjustment 1945-1986.

5. * P. Jegzentis: IMF Stabilization Programmes, An Adequate Receipt for Developing Countries, The 23rd International Summer Seminar 1986, Held by Institute for Economy of Developing Countries, Berlin, 1986.
   * W. Cline & S. Weintroub (eds.): Economic Stabilization in Developing Countries, Brooking Institute, Washington, D.C., 1981.

* T. Killeck & M. Sutton: Disequilibrium, Financing and Adjustment in Developing Countries, in Killeck (ed.) Adjustment and Financing in Developing World, Washington, D.C., 1982.
* S. Kemp: A Monetary View of Balance of Payment, in: T. Havrilesky & J. Boorman (eds.), Current Issues in Monetary Theory and Policy, AHM Publishing Corporation, Arlington, 1980.
* A. Swooda: Monetary Approach to Balance of Payments Theory, in, E. Classen & P. Solin (eds.), Recent Issues in International Monetary Economics, North-Holland, 1976.

* عبد المنعم القيسونى: مقدمة النقود والتجارة الخارجية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٥٠ ، ص ص. ٢٥٦ – ٢٨٤.

* عبد المنعم البنا: الأزمات السياسية والنقدية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٥١ ، ص ص. ٢١٥ – ٢٣٤.

6. * رمزى زكى: الاحتياطات الدولية والأزمة الاقتصادية فى الدول النامية مع إشارة خاصة عن الاقتصاد المصرى. (الباب الثانى: الاحتياطات الدولية والدول النامية. دراسة فى تأصيل المفاهيم). دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٤ ، ص ص. ٧٣ – ٢٧٣.

* أمل عصام: دور الاحتياطى الدولى بالبنك المركزى المصرى فى علاج الاختلالات الاقتصادية (رسالة ماجستير ١٩٩٧ غير منشورة) ص ص. ٢ – ٦٠.

See also the following References:
* H. Heller & M. Khan: The Demand for International Reserve under Fixed and Floating Exchange Rates, IMF. Staff Papers, No 25, 1978, PP. 623-649
* E. Claasen: The Optimizing Approach to Demand for International Reserves, in, E. Maria & P. Salin (eds.): Resent Issues In International Monetary Economics, Amsterdam, North-Holland, 1976, PP. 73-116.

* J. Frankel: The Demand for International Reserves by Developed and Less-Developed Countries, in, Economica, No 41, 1974, PP. 14-24.
* M. Iyaha: Demand for International Reserves in Less-Developed Countries: A Distributed Lag Specification, in, Review of Economics and Statistics, Aug., 1976.
* S. Edwards: The Demand for International Reserve and Exchange Rate Adjustment, in, Economica, Vol. 189, No. 50, Aug. 1983, PP. 269-280.
* J. Williamson: Exchange Reserves as Shock Absorbers: in, R. Dorbhusch & F. Helmers (eds.), The Open Economy, Tools for Policymakers in Developing Countries, EDI Series in Economic Development, Oxford University Press, 1988, PP. 165-186.
* L. Porteny: The Management of International Reserve, in, Collected Papers on External Debt Management and Financing Techniques, UNDP Regional Project PAS/85/015, Thailand, Aug. 1985.

ومن الكتب الهامة التى تعالج النظام النقدى الدولى بما فى ذلك السيولة الدولية الكتاب التالى رغم قدم تاريخه ، مع التركيز على صفحات السيولة الدولية المشار إليها أدناه.

* **Herbert G. Grubel: The International Monetary System. Efficiency and Practical Alternatives, Penguim Modern Economics Texts, Third Edition, Penguim Books, 1977, PP. 21 & 22-27 & 29-31 & 38-40 & 41-45 & 65 & 70-71.**

7. سبق أن تعرضنا للمحور الثانى من محاور برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى الخاص بالسياسات المتعلقة بالموازنة العامة فى الباب الرابع من كتابنا: عجز الموازنة العامة. النظرية والصراع الفكرى للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج. لذا وجب التنبيه بالرجوع إلى مراجع هذا المحور فى كتابنا المشار إليه: عجز الموازنة العامة. النظرية والصراع الفكرى للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج. دار البيان للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٠ ، ص ص. ١٣٣ – ١٤٥ و ٢٠٤ – ٢٠٦.

8. سعيد النجار: الخطأ والصواب فى سياسة أذون الخزانة. كتاب الأهـرام الاقتصادى. الأهرام الاقتصادى، القاهرة ٢٧ إبريل ١٩٩٢، ص ص. ٨-٩.

9. See the Following References:
   * United Nations Development Programme, ASEAN Committee: Finance and Banking, UNDP, New York, 1997.
   * Subrata Ghatak: Monetary Economics in Developing Countries, St. Martin Press, New York, 1991.
   * Brain Margan: Monetarists and Keynesians. Their Contribution to Monetary Theory, Mac-Millan Press, England, 1978.

10. * سليمان المنذرى: سوق رأس المال: خصائصه ودوره فى التنميـة الاقتصادية. كتاب الأهرام الاقتصادى. الأهرام الاقتصادى ١٧ يناير ١٩٩٤، ص ص: ١- ٨.

* محمود فهمى: استراتيجية تنمية سوق المال فى مصر ودور الهيئة العامة لسوق المال: (المؤتمر الدولى لتنمية أسـواق المـال) ، القـاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ١٩.

* الهيئة العامة لسوق المال: هيكل سوق المال فى مصر: (المؤتمر الدولـى لتنمية أسواق المال) ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ٣٧.

* أحمد سالم: سوق المال والسندات الحكومية: (المؤتمـر الدولـى لتنميـة أسواق المال) ، القاهرة ١٩٨٣ ، ص ص. ١ - ٦.

11. See the Following References:
   * David Gill: Capital Market and Financial Systems Development: (ICCMD/Doc.17), Cairo, 1983, PP. 1-30.
   * T. M. Clark: The Role of Non-Bank Financial Institutions in the Development of Capital Market: (ICCMD/Doc.9), Cairo, 1983, PP. 1-19.

* Capital Market Authority: Structure of the Capital Market in Egypt: (ICCMD/Doc.22), Cairo, 1983, PP. 1-33.
* C. J. Keirle: The Capital Market Development of East Asia: (ICCMD/Doc.13), Cairo, 1983, PP. 1-11.
* Walter L. Ness: The Capital Market Development Experience of Latin America: (ICCMD/Doc.1), Cairo, 1983, PP. 1-18.
* Gunther Broker: The Capital Market Development Experience of the Industrial Countries: (ICCMD/Doc.2), Cairo, 1983, PP. 1-17

12. سيد البواب: الأزمة المالية والاقتصادية للنمر الكورى وبرنامج التثبيت لصندوق النقد الدولى. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ٩٧/٩٨ – ٢٠٠٠/٢٠٠١ (غير منشورة).

13. سيد البواب: المرجع السابق

14. * International Monetary Fund: IMF Annual Report 1997, IMF, Washington, D.C., 1997.
* قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون البنوك والائتمان ، وقانون البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى.

15. Op. Cit.,

16. * International Monetary Fund: IMF Annual Report 2000, IMF, Washington, D.C., 2000.

17. سيد البواب: الوزارة الحالية والسياسات الاقتصادية: ورقة مقدمة إلى الحكومة المصرية الحالية (حكومة الدكتور عاطف عبيد) تقع فى ٥٠ صفحة

فلوسكاب فى أوائل يناير ٢٠٠١. (الجهاز المصرفى والسياسات الائتمانية وسعر الصرف ، ص ص. ٣١ – ٤٠) ، القاهرة ، يناير ٢٠٠١.

18. كانت أغراض البنك الدولى (البنك الدولى للإنشاء والتعمير IBRD) فى بداية إنشاءه تتلخص فى التالى (المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بإنشائه):

- مساعدة الدول الأعضاء التى تأثرت بظروف الحرب على إصلاح ما تسببت الحرب فى تدميره أو إتلافه ، وكذلك مساعدة الأعضاء بصفة عامة على استغلال مواردهم الإنتاجية أحسن استغلال.
- تشجيع الأفراد والهيئات الخاصة على استثمار رؤوس أموالهم فى البلاد المختلفة لأغراض إنتاجية وذلك بضمان هذه القروض الخاصة ، فإن تعذر على بلد الحصول على قروض خارجية من أفراد أو هيئات خاصة يقوم البنك نفسه بمدها بهذه القروض .
- ترتيب القروض التى تطلب الدول المختلفة من البنك مدها بها أو ضمانها حسب أهميتها واشتداد الحاجة إليها.
- ويمكن أن يضاف إلى عاليه غرض آخر وهو مقاومة الاختلال فى التوازن الاقتصادى الدولى ، وهى وظيفة تستنتج من الوظائف الثلاث السابقة ، إذ أن إقراض البنك للدول والهيئات من أمواله الخاصة أو من أموال يقترضها أو من ضمانه للقروض التى تعقد خارجه يؤدى إلى انتعاش الاستثمار الدولى بحيث يسهل انتقال الأموال من حيث تقل الحاجة إليها إلى حيث تزيد الحاجة إليها.

وقد نصت اتفاقية البنك صراحة فى أكثر من مناسبة على أن القروض التى يقدمها أو يضمنها البنك يجب أن تكون لأغراض إنتاجية فقط، كما حددت الاتفاقية مجموع ما يستطيع البنك أن يقدمه أو يضمنه من قروض

بقيمة رأس ماله وما يجمعه من احتياطيات ومن قـــروض السـندات التــى يصدرها. وقروض البنك هى فى الغالب قروض متوسطة وطويلة الأجل.

19. * Kevin Cleaver: The Impact of Price and Exchange Rate Policies on Agriculture in Sub-Sahara Africa, World Bank Staff Papers No. 728, W. B. Washington, D.C., 1985.
* U. Huana & P. Nicholas: The Social of Structural Adjustment, in, Finance and Development, Vol. 24, No. 3, Jun. 1987, PP. 22-24.
* Samual Paul: Transmission to Private Sector, in, Finance and Development, Vol. 22, No. 4, Dec. 1985, PP. 43-45.
* رمزى زكى: التضخم والتكيف الهيكلى فى الدول النامية. دار المســتقبل العربى ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ص. ١٧٣ – ١٧٤.

20. رمزى زكى: مرجع سابق ، ص ص. ١٩٠ – ١٩٢.

21. تعتبر المدرسة المؤسسية Institutional School أحد روافد الفكــر الاقتصادى الرأسمالى المعاصر الناقدة لواقع الرأسمالية الحديثة. وقد تنـاولت بالنقد الاتجاهات الرئيسية الشــائعة فــى علـم الاقتصــاد مثـل الكينزيــة والنيوكلاسيكية والكينزية الحديثة. وبين نقد الواقع النظرى والواقع العملـــى للرأسمالية ، يحاول أنصار هذه المدرسة تقديم بعض الحلــول والمقترحــات الإصلاحية. على أن أهم ما يميز هذه المدرسة هو أنه إذا كانت الاتجاهــات الرئيسية فى علم الاقتصاد الرأسمالى قد افترضت – ضمنا – ثبات واستقرار مؤسسات الدولة الرئيسية ، فإن هذه المدرسة المؤسسية لا تفترض ثبات هذه المؤسسات. ومن هنا يعطى مفكرو هذه المدرســـة: للدولـــة ، وللشـــركات الكبرى، والنقابات العمالية أهمية محورية وخاصة فى تحليل واقع الرأسمالية المعاصرة ومشكلاتها الراهنة.

وتضم هذه المدرسة عددا من المفكرين الاقتصـــاديين ذوى الشـــهرة الواسعة مثل: جون كنث جالبريث G. K. Galbraith و F. Leiontief فى الولايات المتحـــدة الأمريكيـــة ، و J. Robenson و T. Yaloug و T. Palo فى المملكة المتحدة ، و F. Pero فى فرنسا وغيرهم. أنظر

* P. A. Samuelson: Economics, Eleventh Edition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1990, PP. 790-795.

22. * J. K. Galbraith: The Affluent Society, Houghton Mifflin Company, Boston, 1969, PP. 184-188 & 220-225.
* ------------------: Economics and Public Purpose, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973, PP. 191-192.

أنظر أيضا:

* رمزى زكى: مرجع سابق ، ص ص. ٧٤ – ٨١.

23. * S. Kikeri, J. Nellis & M. Shirley: Privatization: The Lessons of Experience, World Bank Publication, Washington, D.C., 1992.
* J. Vickers & G. Yarrow: Privatization: An Economic Analyses, Cambridge, MA, MIT. Press, 1988, PP. 7-15.
* Steve Hanke: Privatization and Development, International Center of Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California, 1987, PP. 214-221.

24. رمزى زكى: مرجع سابق ، ص. ١٧٥.
* World Bank: World Development Report 1983, Washington, D.C., 1983.

25. * سعيد النجار: التخصيصيـــة والتصحيحـــات الهيكليـــة: القضايـــا الأساسية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. تحرير سعيد النجار. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١٨ – ١٩.

* سيد البواب: الإصلاح الاقتصادى فـــى مصـــر: الأدوات والمنجـــزات. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعـــة عين شمس عن الأعوام ٩٤/١٩٩٥ – ٩٧/١٩٩٨ (غير منشورة).

See also the following References:

* S. El-Naggar: Prospects and Problems of Privatization: The Case of Egypt, Paper presented to the Thirteenth Annual Symposium, Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, Washington, D.C., 1988.
* Robert Floyetal: Public Enterprises in Mixed Economics, IMF, Washington, D.C., 1984.
* World Bank: Arab Republic of Egypt: Issues of Trade Strategy and Investment Planning, 1983.

26. سيد البواب: مرجع سابق .

27. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ١٩ – ٢١.

* سيد البواب: مرجع سابق .

* مقدمة ملحق هذا الكتاب: الرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فـى عالم متغير ، ص ص. ٢٤٣ – ٢٥٢.

28. سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢٣ – ٢٥.

29. سيد البواب: قضية الاقتصاد المصـــرى الكـبرى: قضيـــة الإنتـــاج المصرى فى ظل الانفتاح الاقتصادى ١٩٧٥ – ١٩٨٢. المشاكل والحلـــول: الكتاب الثانى ، الطبعة الخامسة ، دار البيان للطباعة والنشر ، ص ص. ٣٨ – ٣٩.

30. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢٣ – ٢٥.

* سيد البواب: مرجع سابق ، ص ص. ٩٧ – ١٣٦.

* ----------: الإصلاح الاقتصادى فـــى مصـــر: الأدوات والمنجـــزات ، مرجع سابق.

31. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٢١ – ٢٣.
* سيد البواب: مرجع سابق.
* رجاء مخارطة: تجارب دول أمريكا اللاتينية فى التخصيصية. المركز المصرى للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع المركز الدولى للإنماء الاقتصادى ، القاهرة ١٩٩٥ ، ص ص. ١ – ٢٤.
* ------------: تجارب دولية فى الإصلاح الاقتصادى. المركز المصرى للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع المركز الدولى للإنماء الاقتصادى ، القاهرة ١٩٩٤ ، ص ص. ١ – ٣٢.

32. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٣٠ – ٣٢.
* سيد البواب: مرجع سابق.

33. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ٣٢ – ٣٨.
* رجاء مخارطة: مرجع سابق ، ص ص. ١ – ٢٤.
* رجاء مخارطة: مرجع سابق ، ص ص. ٢١ و ٢٣ و ٢٦.

يضاف إلى ذلك أن المؤسسات العامة تعمل تحت ظروف ما أسماه الاقتصادى المجرى جانوس كارنى Janos Karnai القيد المالى السهل Soft Budget Constraint على عكس المؤسسات الخاصة التى تعمل تحت ظروف القيد المالى الصعب Hard Budget Constraint. ويترتب على التخصيصية خروج المؤسسة من عالم الاختيارات السهلة إلى عالم الاختيارات الصعبة حيث لا مفر من السباحة أو الغرق. وهذا بذاته أثر إيجابى بصرف النظر عما يصاحب التخصيصية من صعوبات وإجراءات أخرى.

* Janos Karnai: The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality, in, Journal of Economic, Fafer fare, Dec. 1986.

* World Bank: Bank Lending for State-Owned Enter-Price Sector: A Review of Issues and Lessons of Experience, Sec. M 88-1082, Sept. 1989.

34. هناك عدد هائل من المراجع تتناول موضوع التخصيصية فى العصر الحاضر ، نورد بعضها فى المراجع المختارة التالية Selected Bibliography:

* آلان والترز (مستشار اقتصادى بالبنك الدولى): التحرير الاقتصادى والتخصيصية: نظرة عامة. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ٣٩ – ٦٤.

* جون نيليس . وسونيتا كوليرو (أخصائيان فى البنك الدولى): التخصيصية والمؤسسات العامة. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ٧٤ – ١٠٧.

* بيتر هيلر. وكريستيان شيلر (أخصائيان فى دائرة الشئون المالية العامة بصندوق النقد الدولى): الآثار المالية للتخصيصية مع الإشارة إلى البلاد العربية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١١٢ – ١٤٣.

* دافيد جيل (رئيس دائرة الأسواق المالية بمؤسسة التمويل الدولية): التخصيصية وفرص تطوير الأسواق المالية. فى: صندوق النقد العربى: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨ ، ص ص. ١٥٣ – ١٦٦.

* إبراهيم حلمى عبد الرحمن. محمد سلطان أبو على (وزير التخطيط ووزير الاقتصاد الأسبق بجمهورية مصر العربية): دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية. حالة جمهورية مصر العربية. فى:

صندوق النقد العربى التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربيـة. صندوق النقد العربى ، أبو ظبى ، ديسمبر ١٩٨٨، ص ص. ٢٥٠ – ٣٠٥.

* حازم الببلاوى: دور الدولة فى الاقتصاد. دار الشروق ، القاهرة ١٩٩٧، الفصل الثانى من الباب الثاني: عن التخصيصيـــة وضوابطـــها ، ص ص. ١٢٤ – ١٤٥.

* محمد حسونة (خبير بالمكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال): الخصخصـــة وإصلاح القطاع العام: مؤسســـة الأهـــرام. مركـــز الدراســـات السياســـية والاستراتيجية: الاقتصاد المصرى من التثبيت إلى النمو (تحرير عبد الفتـــاح الجبالى) ، القاهرة ٢٠٠٠ ، ص ص. ٥٣ – ٨٦.

* Guillermo Barnes: Lessons from Bank Privatization in Mexico, Working Paper 1027. Discussion Papers 11, Wold Bank, Washington, D.C., 1987.

* R. Candoy-Sekse: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Vol. 111, Investory of Country Experience and Reference Materials, World Bank Technical Paper No. 90, World Bank, Washington, D.C., 1988.

* C. Vuylsteke, H. Nankani & R. Candoy-Sekse: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, World Bank Technical Paper No. 88, three Volumes. World Bank, Washington, D.C., 1988.

* Frank Sader: Privatization and Foreign Investment in the Developing World, 1988-1992, Working Papers, International Economics Development, World Bank, October 1993.

* Jonathan Aylen: Privatization in Developing Countries: Lioyds Bank Review, London, Jan. 1987.

* S. Commander & T. Killick: Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues, Conference on Privatization, Manchester University, 1987.

* R. Hemming & A. Mansour: Privatization and Public Enterprise, IMF Working Papers, No 56, Washington, D.C., 1988.

* Klaus Lorch: The Privatization Transaction and Its Longer Term Effects: A Case Study of the Textile Industry in Bangladesh, Working Paper of the Center for Business and Government. J. F. Kenedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 1988.
* M. Shirley & E. Bery: Divestiture in Developing Countries. World Bank Discussion Paper No. 11, Washington, D.C., 1987.
* M. Shirley The Experience With Privatization, Finance and Development, Vol. 25, No. 3, Sept. 1988.
* N. Susangi: The Caveats on Privatization as an Instrument of Structural Adjustment in Africa, African Development Bank Research Paper, Abidjan, 1988.
* Raymond Vernon: Economic Aspects of Privatization Program. The Economic Development Institute, World Bank, Washington, D.C., 1987.
* Ali Mansour: The Budgetary Impact of privatization, in Measurement of Fiscal Impact-Methodological Issues (M. Blejer & Ke-Young Chu (eds.), IMF Discussion Paper No. 59, Washington. D.C., Jan. 1988
* G. Yarrow: privatization in Theory and Practice, Economic Policy, I, 1986.

35. * قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام. الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ مكرر في ١٢ يونية سنة ١٩٩١.

* قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩ لسنة ١٩٩١ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الأعمال العام. الجريدة الرسمية ، العدد ٤٤ في ٣١ أكتوبر ١٩٩١.

* محمود فهمي: قانون قطاع الأعمال العام: دراسة قانونية تحليلية. كتاب الأهرام الاقتصادي (الجزء الأول) ، ١٠ فبراير ١٩٩٢، ص ص. ٣ – ١٥.

* ------------: قانون قطاع الأعمال العام: دراسة قانونية تحليلية. كتاب الأهرام الاقتصادي (الجزء الثاني) ، ٢٤ فبراير ١٩٩٢، ص ص. ٣– ٣٢.

36. * رمزى زكى: مرجع سابق ، ص ص. ١٧٥ – ١٧٧.
* البنك الدولى: تقرير التنمية فى العالم ١٩٨٧. المخصص للتصنيع والتجارة الخارجية (الطبعة العربية) ، البنك الدولى ، واشنطن ، ١٩٨٧.
وانظر أيضا:
* A. Krueger: Liberalization Attempts and Consequences, Cambridge, Ballinger, 1978.
* B. Balassa: The Structure of Protection in Developing Countries, John Hopkins Press, Baltimore, 1971.

37. * سعيد النجار: الإصلاح الاقتصادى والبطالة. كتاب الأهرام الاقتصادى ، سبتمبر ١٩٩٤ ، ص ص. ١٠ – ١٦.
* سيد البواب: اقتصاديات البطالة فى الدول المتقدمة والبلدان النامية ووسائل علاجها. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٦/٩٥ – ٢٠٠١/٢٠٠٠ (غير منشورة) .
* ---------: تجربة التوجه التصديرى فى كوريا الجنوبية. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٥/٩٤ – ١٩٩٧/٩٦ (غير منشورة) .

38. * سيد البواب: استراتيجية التنمية الزراعية من أجل التوجه التصديرى فى مصر. كلية التجارة جامعة عين شمس ، نوفمبر ٢٠٠٠ ، ص ص. ١ – ١٠ (غير منشورة) .

39. * سعيد النجار: مرجع سابق ، ص ص. ١٧ – ٢١.
* سيد البواب: مراجع سابقة فى الإشارتين ٣٦ و ٣٧.

40. * مجلس الشورى. لجنة الشئون المالية والاقتصادية: التوجه للتصدير ومستقبل صادرات مصر السلعية ، تقرير رقم ١٩ ، مجلس الشورى ، أكتوبر ١٩٩٤ ، ص ص. ٣٩ – ٥٧ و ٥٩ – ٧٨ و ٧٩ – ٩٦ و ٩٧ – ١٠٠ و ١٠١ – ١١٥ و ١١٧ – ١٤٣ و ١٦١ – ١٦٩.
* أحمد رشاد موسى: طلب مناقشة لإجراء مناقشة عامة حول موضوع: تنمية الصادرات المصرية. مجلس الشورى ، ٢٠٠٠ ، ص ص. ٤ – ٥٠.

41. * سيد البواب: أثر برامج التثبيت والتكييف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى على البعد الاجتماعى فى الدول النامية. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام الدراسية ١٩٩٦/٩٥ – ١٩٩٨/٩٧ (غير منشورة) .

42. * سيد البواب: مرجع سابق

43. * حازم الببلاوى: دور الدولة فى الاقتصاد (طظ يا عاشور) ، دار الشروق ، القاهرة ١٩٩٨. مع التركيز على اقتصاد السوق ومشاكل التخصيصية ، ص ص. ٩٣ – ١٦٧.
* أحمد رشاد موسى: طلب مناقشة لإجراء مناقشة عامة حول موضوع: دور الدولة فى النظام الاقتصادى المعاصر. مجلس الشورى ، ١٩٩٨ ، ص ص. ١ – ٢٥.
* سيد البواب: مرجع سابق

44. * World Bank: World Development Report 1997: State In Variable World. World Bank, Washington, D.C., 1997.
* البنك الدولى: تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧. الدولة فى عالم متغير. ترجمة: مركز الأهرام للترجمة والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة، ١٩٩٧.

* راجع ملحق هذا الكتاب الخاص بالرؤيا الجديدة للبنك الدولى عـــن دور الدولة فى عالم متغير.

45. * سعيد النجار: نحو استراتيجية قومية للإصلاح الاقتصـــادى ، دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ص. ٩٠ – ٩٣.

* سيد البواب: مرجع سابق

* سيد البواب: الإصلاح الاقتصادى بين الوزارة القديمة والجديدة. ورقـــة مقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء. أكتوبر ١٩٩٩ ، ص ص. ١٦ – ١٧.

الباب الثالث

1. * Tony. Killick & Lionel Demery: Human Implication of Strategic Adjustment Programs, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. 112-137.

* Mihaly Simai: Human Implications of Strategic Adjustment Programs, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. 138-152.

* V. Thomas, A. Chibbar, M. Dailami & J. de Molo (eds.): Restructuring Economics in Distress, Policy Reform and the World Bank, Oxford University Press, 1991, PP. 225-261.

* Dharam Gahi (ed.): The IMF and the South, The Social Impact of Crisis and Adjustment, Zed Books, London & New Jersey, 1991.

2. * Ramzy Zaki: The Impact of Stabilization and Structural Adjustment Programmes on Human Development, UN Selected Proceeding of the Expect Group Meeting on Human Development in the Arab World ESCWA, League

of Arab States & UNDP, New York, Amman, Cairo, 1995, PP. 125-168.

* الأمم المتحدة: توسيع العمالة المنتجة والحد من البطالة. الفصل الثالث من مشروع برنامج مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة للتنمية الصناعية الذى أقرته اللجنة الرئيسية فى الجلسة الرابعة فى ٩ مارس ١٩٩٥. الترجمة العربية. رقم الوثيقة (A/Conf. 166/L.3/Add.5)، البند ١٠ من جدول الأعمال.

* World Bank: World Development Report 1999, Washington, D.C., 1999.

3. رمزى زكى: أثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان الصناعية والبلاد النامية. مجلة عالم الفكر التى يصدرها المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب بالكويت ، العدد الثانى ، المجلد الخامس والعشرون ، أكتوبر – ديسمبر ١٩٩٦ ، ص ص. ٣١-٧٤.

4. أنظر إحدى الدراسات الحديثة لخبراء صندوق النقد الدولى فى هذا المجال وهى بالطبع تختلف عن الدراسات القديمة لهؤلاء الخبراء:

* باتريشيا ألونسو جامو & محمد العريان (خبراء بصندوق النقد الدولى): الإصلاح الاقتصادى والنمو والعمالة والقطاع الاجتماعى. فى. صندوق النقد العربى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ١٣ – ٥٥.

يقول المؤلفان فى هذه الدراسة: إن هناك نتيجتين أساسيتين: أولهما ، أن هناك علاقة متبادلة ولو أنها غير تلقائية بين الإصلاح الاقتصادى والعمالة والقطاع الاجتماعى من ناحية أخرى. وثانيهما ، أن الترابط بينهما ليس بالبساطة حيث يتوقف الأمر إلى حد كبير على طبيعة السياسات والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الأولية.

ولضمان قابلية استمرار الإصلاحات الاقتصادية فإنها تتطلب تأييدا شعبيا عريضا. وبالطبع تحظى هذه الإصلاحات الاقتصادية بهذا التأييد الشعبى العريض فى حالة نمو الاقتصاد ، وخلق فرص العمل ، وتحسين الرعاية الاجتماعية. ويصبح من الصعب مواصلة الإصلاحات الاقتصادية فى ظل البطالة المتزايدة والمرتفعة ، وتقييد نظم توصيل الخدمات والمزايا الاجتماعية إلى المستحقين ، والتوزيع غير العادل للدخل والثروة ، وتؤثر هذه العوامل بشكل سلبى على سلامة الإصلاحات من الوجهة السياسية كما تؤثر على مردودها. وتزداد ضخامة التكاليف الاجتماعية للإصلاح الاقتصادى فى حالة الانخفاض الشديد فى مستوى معيشة الشرائح السكانية الأشد فقرا فى البلدان النامية.

وفى نفس الوقت هناك حاجة ماسة وشديدة إلى القيام بهذه الإصلاحات الاقتصادية فى معظم الأحيان لضمان استمرارية ارتفاع مستويات النمو الاقتصادى وتحسين مؤشرات القطاع الاجتماعى. غير أن الإصلاحات الهيكلية لا تفيد الفقراء بشكل تلقائى ، بل أنهم قد يتأثرون منها بشكل سلبى. ومع ذلك يمكن تصميم هذه السياسات الاقتصادية بالطريقة التى تؤدى إلى نقل هذه الآثار الاجتماعية إلى أكبر حد ممكن.

ويعتقد المؤلفان أنه من الخطأ افتراض تحقيق الإصلاح الاقتصادى والنمو الاقتصادى كل على حدة ، ولكن يجب أن تكون برامج التثبيت قصيرة الأجل المنفذة فى الوقت المناسب لا تتعارض بالضرورة مع تعزيز إمكانات النمو الاقتصادى على المدى الطويل. وتشير الدلائل التجريبية فى هذا الخصوص إلى أنه فى حالة القيام بجهد مبكر ومنسق بصورة جيدة فإنه يمكن عندئذ تصميم برنامج متماسك ومنسق داخليا يساعد على تيسير تحقيق الاستقرار المالى والنمو الاقتصادى فى نفس الوقت. غير أن التأخير فى تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية يؤدى إلى تكلفة باهظة تؤدى بدورها إلى تفاقم شدة

الانخفاض الأولى من الاستثمار والإنتاج والعمالة. وبناء عليه فإن السماح بوصول الاختلالات المالية إلى نسب كبيرة يتطلب فى النهاية اتخاذ إجراءات وتدابير جذرية تستهدف بالضرورة تحقيق انكماش مفاجئ فى الاستيعاب المحلى. وفضلا عن ذلك فإن الشكوك التى قد تنشأ نتيجة عدم استقرار البيئة الاقتصادية الكلية تؤدى إلى إعاقة الاستثمار الخاص وبالتالى التأخر فى تحقيق الانتعاش الاقتصادى.

ويخطو المؤلفان خطوة جديدة ويقولان أن تحقيق النمو المستديم وزيادة فرص العمل وتحسين أداء القطاع الاجتماعى يتوقف على إيجاد مزيج مناسب وتسلسل ملائم للسياسات الاقتصادية. وهناك تأيد متزايد فى الوقت الحاضر لإيجاد مجموعة من الإجراءات والتدابير الرئيسية المتمثلة فى انتهاج سياسات ضريبية تتسم بالبساطة والشفافية ، وسياسة الإنفاق العام التى تحدد أهدافها بدقة ولاسيما الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية وشبكات الأمان والضمان الاجتماعى ، بالإضافة إلى السياسات التى تؤدى إلى إزالة نواحى الخلل والجمود فى سوق العمل والاستثمار. وبشكل أعم هناك حاجة إلى تطبيق استراتيجية منفتحة على الخارج يقودها القطاع الخاص. كما أن هناك حاجة إلى تدعيم هذه السياسات من خلال تهيئة الوضع المساند لها فى إطار السياسة الاقتصادية على المستوى المكرو – اقتصادى ، إلى جانب تنفيذ الإصلاحات المؤسسية وبذل الجهود لبناء الطاقات الإنتاجية.

ويمكن للمعونات الخارجية أن تقوم بدور مساعد فى هذا الصدد لاسيما فى البلدان الأشد فقرا وذلك فى الوقت المناسب وبشروط ملائمة فضلا عن خضوعها لشرطية ورقابة سليمة. وعلى الرغم من العلاقات المعقدة بين التمويل الخارجى والنمو الاقتصادى ، إلا أن توفر التمويل الخارجى فى الوقت الملائم نتيجة لتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى يمكن أن يقلل الحاجة لخفض الاستهلاك على المدى القصير ويساعد على إعادة توزيع الموارد بشكل فعال.

See also the following References:

* Alberto Alesina: The Political Economy of Macroeconomic Stabilization and Income Inequality: Mythsand Reality. Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, Washington, D.C., Jan. 1995, PP. 1-2.

* ------------------ & Roberto Perotti, The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Litirature. World Bank Economic Review, Vol. 8, Sept. 1994, PP. 351-371

* --: The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers, Mar. 1995, PP. 1-31.

* M. Bruno, M. Ravallion & L. Squire: Equity and Economic Growth in Developing Countries. Old and New Perspective on the Policy Issues, World Bank Policy Research Working Paper, No 1563, WB, Washington, D.C., 1995.

* Gary Fields: Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries, World Bank Research Observer, Vol. 4, July 1989, PP. 167-185.

* Manual Guitian: Monetary Policy: Equity Issues and IMF Policy Advice, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.

* Arnold Hatberger: Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.

* Joseph Stiglitz: Role of Government in the Contemporary World, Paper presented at the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.

* Vito Tanzi: Macroeconomic Adjustment with major Structural Reform: Implication for Employment and Income Distribution and Sustainable Growth, IMF, Washington, D.C., June 1-2, 1995.

* United Nation Development Program: Human Development Report 1995, UN, New York, Oxford University, 1995.

5. * U. Haung & P. Nicolas: The Social Costs of Structural Adjustment, in, Finance and Development, Vol. 24, No. 3, June 1987, PP. 22-24.

يشرح هوانج ونيكولاس التكاليف الاجتماعية للتكييف الهيكلى ، وكيف تؤثر على الفقراء وكيف يساعد البنك الدولى فى تحسين آثارها.

* Waund Tissing: Structural Adjustment Effects, in, Finance and Development, Vol. 21, No. 4, Dec. 1984, PP. 12-13.

يشرح واند تسنج آثار التكييف الهيكلى ويقول ان للتكييف تكاليفه ولكن عدم الأخذ بهذا التكييف قد يكون أكثر ضررا.

* International Monetary Fund (IMF): Theoretical Aspects of the Design of the Fund. Supported Adjustment Programmes, Occasional Paper, No. 55, Washington, D.C., Sept. 1987.

6. * World Bank: World Development Report 1999, Op. Cit.,
* World Bank: World Development Report 1997: State In Variable World. WB., Washington, D.C., 1997. PP. 1-17.
* أنظر أيضا مقدمة ملحق هذا الكتاب ، ص ص. ٢٤٣ – ٢٥٢.

7. * G. Andrea, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, A Study by UNICEF, Clarendon Press, Oxford, 1987.
* G. A. Cornia, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, Vol. 1, Protection the Vulnerable and Promoting Growth, Clarendon Press, Oxford, 1987, PP. 70-76.

8. * رمزى زكى: التضخم والتكيف الهيكلى فـــى الـدول الناميـــة. دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٦ ، ص ص. ١٨٢ – ١٩٤.

9. * David Ibarra: Social Progress and Adjustment in Mexico, in, Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, Op. Cit., PP. 240-244
* G. A. Cornia, R. Jolly & F. Stewart (eds.): Adjustment With A Human Face, Vol. 1, Protection the Vulnerable and Promoting Growth, Op. Cit., PP. 70-76.
* البنك الأهلى المصرى: طبقا للاتفاق الذى وقعته الحكومة المصرية مـــع صندوق النقد الدولى فى مايو ١٩٩١ تعهدت الحكومة المصرية بزيادة أسعار الطاقة إذ ازداد البنزين بنحو ٣٧% مقارنة مع إبريـــل ١٩٩١ ، والكـــهرباء بنسبة نحو ٤٠% فى سبتمبر ١٩٩١ ، والغاز والبوتاجاز بنسبة نحـو ٦٠%. كما تقرر فرض ضريبة عامة على المبيعات ، وزيدت الرسوم على الخدمات العامة كالبريد والبرق ، كما ارتفعت أسعار المياه. هذا بالإضافـــة إلـــى أن يجرى العمل ببرنامج لرفع الرقابة على أسعار معظم السلع والخدمات فـــى خلال ثلاث سنوات ، باستثناء بعض السلع الغذائية الأساسية. أنظر النشـــرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصـــرى ، المجلـد ٤٤ ، العـدد ٤ ، ١٩٩١ ، ص ص. ٣١٧ – ٣٢٠.

10. * World Bank: Poverty Alleviation and Adjustment in Egypt. Volume I: Executive Summary, Jun. 1991. Report No. 8515-Egt.
يشير هذا التقرير عن حدة الفقر والتكييف فى مصر إلى أن الأسر المصريـــة الفقيرة تتراوح ما بين ٢٠% و ٢٥% من مجموع السكان ، وأن الارتفاعات الشديدة التى حدثت فى أسعار المواد الغذائية قد أدت إلى تـــأثيرات عكســـية على كمية ونوع المواد التى تستهلكها هذه الأسر خاصة أن إنفاق الشـــرائح منخفضة الدخل يذهب منه نحو ٧٥% إلى الطعام. وقد أشار التقرير عاليـــه

إلى أن أكثر المجاميع معاناة للفقر فى مصر هم النساء والأطفال الذين يعيشون فى ظروف صعبة من: سوء التغذية ، والتعرض للأمراض ، وقلة الفرص المتاحة أمامهم للتعليم ، واضطرارهم للعمل فى سن مبكرة. وتعد محافظات الصعيد بالإضافة إلى محافظتى القليوبية والمنوفية أكثر المحافظات المصرية فقرا. ويتمثل هؤلاء الفقراء فى الريف فى الفلاحين الذين لا يملكون أرضا زراعية أو ممن يملكون أراضى زراعية صغيرة وفى العمال الزراعيين ، بينما يتمثل هؤلاء الفقراء فى المدن فى عمال الصناعة والخدمات وشرائح كبيرة تعمل فى الإدارات الحكومية وفيمن يعملون لحسابهم الخاص فى القطاعات الهامشية Informal Sector والعمال غير المهرة. كما يضاف إلى جيش الفقراء فى مصر نسبة ١٠% من مجموع السكان تتمثل فى الأرامل والمسنين والمرضى والمعوقين وأصحاب المعاشات والضمان الاجتماعى.

11. See the following References:

* Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, North South Round table, Islamabad, 1986, PP. XV-XVI.

جاء فى مقدمة العمل الذى وضع عن التنمية البشرية (البعد المهمل) فى ندوة المائدة المستديرة للشمال والجنوب عام ١٩٨٦ ونشر فى إسلام أباد بباكستان النص التالى:

" The attention of national and international policy makers has shifted long-term goals to short-term financial adjustment concerns."

" The International Community is more interested in ensuring the timely payment of debts and interest rates than in seeking to eradicate poverty and in strengthening the human dimension of development. Thus, anti-poverty and human development programs have been pushed aside. Poverty can wait, the banks cannot."

12. أنظر إعلان سالسبورج The Salzburg Statement عن اجتماع المائدة المستديرة للشمال والجنوب الذى عقد فى مدينة سالسبورج بغرب النمسا لمناقشة برامج التثبيت والتكييف الهيكلى فى سبتمبر ١٩٨٦ فى:

* Khadija Haq & Uner Kirdar (eds.) Human Development Adjustment and Growth, Op. Cit., PP. 311-318

13. * رمزى زكى: وداعا للطبقة الوسطى: الدراسة الثانية: وداعا للطبقة الوسطى. اثر السياسات الليبرالية الجديدة على أوضاع الطبقة الوسطى فى البلدان الصناعية والبلاد النامية (مع التركيز على البلاد النامية). دار المستقبل العربى ، القاهرة ١٩٩٧ ، ص ص. ٧٧ – ١٤٣. (يمثل الفصل الثالث تلخيصا مبسطا Abstract لكتاب: وداعا للطبقة الوسطى فى الدول النامية لرمزى زكى تخليدا لذكرى رحيله فى عامه الأول كما ورد فى مقدمة الباب الثالث).

14. صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ٧ – ١٠. (الافتتاحية: لوزير الدولة للشئون المالية والصناعية لدولة الإمارات العربية المتحدة & والمدير العام ورئيس مجلس الإدارة لصندوق النقد العربى).

15. * --: مرجع سابق ، ص ص. ٩ – ١١ (الافتتاحية: لسعيد النجار).

16. * OECD. Development Center: Morocco Experience in Economic Reform, OECD, 1988.

17. أنظر :

* فارس بن حاردى & عدى قصيور : شبكات الحماية الاجتماعية. تجارب بعض الدول العربية. فى: صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ٦٣ – ١٢٠.

* آخرون: شبكات الحماية الاجتماعية. تجارب بعض الدول العربية. فى: صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ١٢١ – ١٣٥.

* جاك فان درجاح: التنمية الاجتماعية أثناء التكيف الهيكلى: تناقض أم فرصة. فى: صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ١٩٣ – ٢٦٠.

18. See the following References:

* World Bank: Social Fund Project of Egypt: Follow-up Mission Report, 1995.

* الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: تقرير بعثة متابعة مشروع الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر ، ١٩٩٥.

* United Nation Development Program (UNDP): Human Development Reports 1992-1999.

* الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى: التقرير الاقتصادى العربى الموحد للسنوات ١٩٩١ – ١٩٩٩.

19. * سيد البواب: الإصلاح الاقتصادى فى مصر: الأدوات والمنجزات. محاضرات على طلبة السنة الثانية ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس عن الأعوام ٩٤/١٩٩٥ – ٩٧/١٩٩٨ (غير منشورة).

20. * القرار الجمهورى رقم ٤٠ لعام ١٩٩١ الخاص بإنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية. الوقائع المصرية ١٩٩١.

21. سيد البواب: مرجع سابق

22. مرجع سابق

23. * الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر: التقارير السنوية للصندوق الاجتماعى للتنمية فى السنوات ١٩٩٢ – ١٩٩٩.
* خليفة على ضو & حسين مرهج القماش: شبكات الحماية الاجتماعية: الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر. في: صندوق النقد العربى & الصندوق العربى للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادى فى الدول العربية. تحرير: طاهر كنعان ، أبو ظبى ١٩٩٦ ، ص ص. ١٣٧ – ١٧٩.
* سيد البواب: مرجع سابق
* United Nations Development Programme, Op. Cit.,

24. غنى عن البيان أن الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر الذى أنشئ فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى ذو هدف محدود وهو علاج الآثار الاجتماعية السلبية التى تترتب على تنفيذ البرنامج بما فى ذلك توفير فرص العمل المنتج لمن يتم الاستغناء عنهم فى شركات القطاع العام التى تخضع للتخصيصية. وواضح أن هذه مشكلة جزئية تختلف كل الاختلاف عن مشكلة البطالة بصفة عامة وعن السبل لعلاجها ، وأنها تدخل فى باب الإجراءات الملطفة أو المكملة ولكن لا يمكن أن تكون بذاتها علاجا حاسما لمشكلة البطالة فى مصر. ومن هنا فإننا نضع أمام القارئ نبذة صغيرة عن النمو الاقتصادى ذى التوجه التصديرى وعلاج البطالة فى العالم.

نظرة عامة على النمو الاقتصادى والبطالة فى العالم : تشير الإحصاءات الدولية بما فى ذلك إحصاءات منظمة العمل الدولية ILO فى الوقت الحاضر أن نحو ثلث عمال العالم عاطلون – كليا أو جزئيا – عن العمل ، وأن الكثير منهم يعمل فى ظروف غير مواتية من النواحى الصحية والاجتماعية والمالية . وترجع أسباب البطالة – عالميا – فى الأغلب الأعم إلى ضعف النمو الاقتصادى العالمى أو إيقافه فى الكثير من دول العالم . وعلى سبيل المثال كان معدل البطالة فى أوروبا منخفضا لا يتجاوز ٢% بعد الحرب العالمية الثانية ليرتفع هذا المعدل إلى نحو ١٠% فى السنين الأخيرة وفى حدود ١٢% فى السنتين الأخيرتين ، كما أن معدل فترة البطالة فى أوروبا – أى تلك الفترة التى يقضيها العامل عاطلا عن العمل – قصيرة فى الماضى بينما تفوق السنة فى الوقت الحاضر . أما فى الولايات المتحدة الأمريكية فمعدل البطالة فيها فى حدود ٣% بعد الحرب العالمية الثانية وهو الآن منخفضا نسبيا بالنسبة لأوروبا إذ ينحصر بين ٥% و٦% . والفرق بين الواقع الأوربى والواقع الأمريكى يعكس التباين فى السياسات الاقتصادية المطبقة فى كل منهما ، وفى هذا الخصوص يقول الاقتصادى الأمريكى تيثرو Thurow أنه على الرغم من أن حجمى الاقتصاديين الأوربى والأمريكى وعدد السكان والإنتاج متشابهين فإن الولايات المتحدة قد نجحت أكثر من أوروبا فى تخفيض بطالتها ، فاتساع سوق العمل الأمريكية ومرونة قوة العمل وحريتها والتحرك بين الولايات المختلفة وارتفاع الإنتاجية الأمريكية بالإضافة إلى اتهام النظام الاجتماعى الأوربى المتطور والسخى بتشجيع العاطلين عن العمل على البقاء يفسر النجاح الأمريكى فى تخفيض البطالة .

لقد تحولت أهداف السياسات الاقتصادية على أثر ظاهرة الركود التضخمى Stag-Flation فى النصف الأول من السبعينيات من تحقيق النمو القوى إلى الحفاظ على النمو المعتدل الخالى من التضخم ونتج عن هذا

التحول ازدياد البطالة إذ أنه من الصعب مكافحة البطالة والتضخم فى نفس الوقت وبنفس درجات النجاح، وما اتفاقات ماستريخت والمواجهات المتكررة منذ أوائل التسعينيات بين الكونجرس الأمريكى والرئيس الأمريكى إلا لتصب فى اتجاه واحد هو الاستقرار النقدى والمالى بعيدا عن الاستقرار الاجتماعى، فاتفاق ماستريخت قضى بترشيد نفقات الدولة وحصر عجز الموازنات العامة لأوروبا فى حدود ٣% ، أما النزاع المالى الأمريكى فانحصر فقط فى توقيت إلغاء عجز الموازنة الفيدرالية الأمريكية. إن تطبيق السياسات المالية والنقدية التقشفية كانت أحد الأسباب التى أدت إلى عدم الاستقرار فى العديد من الدول النامية . إن هدف الدولة الأساسى هو تأمين النمو الاقتصادى والعدالة الاجتماعية عبر السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتوازية والتى تتناسب مع أوضاعها الداخلية وتحالفاتها الاقتصادية الدولية . إن تخفيف القيود على السياسة المالية ضمن حدود وضوابط مدروسة تسهم فى زيادة النمو الاقتصادى وتخفيض البطالة ، بينما يكمن دور السياسة النقدية فى محاربة التضخم الذى ينتج عنها . أما دور المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولى ومؤسسة التجارة العالمية) فيكمن فى توجيه الدول الصناعية والنامية نحو اتباع سياسة نمو قوية وفى التنسيق بين تلك الدول ومساعدتها على تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادى وازدهار التجارة والعالمية وعلى تخفيف الفروق الاجتماعية الداخلية لأنه من الخطأ تفضيل الاستقرار النقدى والمالى على الاستقرار الاجتماعى بل يجب العمل على الوصول إلى الهدفين معا عبر حزمة من السياسات منها :

- يمر الاقتصاد العالمى بمراحل دقيقة منها طرق الإنتاج ووسائله وعدم الاستقرار الذى يوله اتساع الأسواق وانفتاحها على بعضها البعض نتيجة الثورة العلمية التكنولوجية ، كذلك يجب الاستثمار فى العمال من قبل الشركات والدولة بغية تدريبهم على التكنولوجية المعاصرة وطرق العمل المتطورة وتحضيرهم على شروط وأطر المنافسة العالمية .

- تسهيل الإجراءات القانونية وتخفيف القيود الموضوعة على الاستثمارات الداخلية والخارجية ، إذ أن أهمية هذه الاستثمارات تكمن فى خلق فرص جديدة وجيدة وفى دفع المؤسسات الإنتاجية إلى التطور وإلى تحسين الإنتاجية عبر الاستثمار فى العمال والتكنولوجيا .

- تحسين أوضاع العمال عبر ضمانات وشبكات اجتماعية كافية وعبر اتصال بنى تحتية حديثة وخدمات اجتماعية متطورة ، إذ أن ذلك يسهم فى توظيف العمالة الوطنية وفى زيادة فرص العمل المتاحة .

ومن المهم بيان أن مشكلة البطالة إنما هى مشكلة عالمية وحلها لن يكون إلا عالميا ، أى بتكاتف الجهود والإمكانات واستثمارها فى هذا المضمار . فما يجب عمله يكمن أولا فى التنسيق بين كافة الدول لدفع عملية النمو الاقتصادى العالمى ، وثانيا فى تحسين أداء المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية ، وثالثا فى تشجيع التعليم الأساسى والتقنى ، ورابعا فى العمل على تحسين أوضاع الفقراء ، وخامسا فى تفعيل دور صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ومؤسسة التجارة العالمية فى تحسين أوضاع العمال الاجتماعية والاقتصادية . فالعالم اليوم اصبح مترابطا جدا مع بعضه البعض بسبب التقدم العلمى والتكنولوجى اللانهائى وبسبب الأجواء الجديدة المشجعة للتنافس والتبادل التجارى على أوسع نطاق .

لكن كل هذا لا يمنع الدول المختلفة – فرادى – وهى تقوم بعملية الإصلاح الاقتصادى أن تضع البطالة على قائمة أولوياتها . ولا شك أن برامج الإصلاح الاقتصادى فى الدول المختلفة قد حققت إنجازات ملموسة بالنسبة لانخفاض معدلات التضخم والثبات النسبى لأسعار الصرف بما يعيد درجة من الثقة فى العملات الوطنية تخفيض عجز الموازنات العامة إلى

نسب معقولة وتحسين ملموس فى موازين المدفوعات بما انعكس ذلك علـــى زيادة حجم الاحتياطات الدولية ، وهذه كلها إنجازات طيبة . لكن كـــل هـــذه الإنجازات يجب ألا تهمل أهم المشكلات الاقتصادية وهى مشكلة البطالة ، إذ أن هذه المشكلة هى أكثر التحديات التى تواجه الدول ، وليس من المبالغـــة القول أن علاجها هو المقياس الحقيقى لنجاح الإصلاح الاقتصادى . فلا يكفى أن نشير إلى تخفيض معدل التضخم وإلى تثبيت سعر الصرف وإلى تحســين العجز فى الموازنة العامة وفى ميزان المدفوعات ، إذ أن ذلك كله بعيد كـــل البعد عن اهتمامات المواطن العادى الذى يسعى أولا وقبل كـــل شـــئ إلـــى الحصول على عمل شريف يسد رمقه ويحفظ كرامته. كما أننا لسنا بحاجـــة إلى القول بأن مشكلة البطالة هى العامل الرئيسى الذى يكمن وراء عدد مـــن المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فى الدول المختلفة ولن تستطيع التغلب على تلك المشكلات دون علاج حاسم لمشكلة البطالة.

أنظر أيضا : لويس حبيقة : النجاح الاقتصادى والبطالة . الأهرام الاقتصادى العدد ١٧٠٠ ، ٦ أغسطس ٢٠٠١ .

الملحق

1. * World Bank: World Development Report 1997: Stat Variable World. World Development Selected Indicat WB., Washington, D.C., 1997.

2. البنك الدولى: تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧. الدولـــة فـــى عـــالم متغير. مؤشرات مختارة للتنمية الدولية. ترجمة: مركز الأهـــرام للترجمـــة والنشر ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة، ١٩٩٧.

3. يقع هذا الكتاب فى نحو ٢٨٥ صفحة من الحجم الكبير. غير أن الموضوع موضع اهتمامنا الخاص بدور الدولة فى عالم متغير يقع فى نحو ٢١١ صفحة ، ويحتوى على تمهيد من جيمس د. ولفنسون رئيس البنك الدولى ، ونظرة عامة على محتوياته ، ثم يبوب بعد ذلك إلى أربعة أبواب على النحو التالى:

الباب الأول: إعادة التفكير فى الدولة فى كل أنحاء العالم. ويحتوى على فصلين:

الفصل الأول: دور الدولة يتطور.

الفصل الثانى: تجدد التركيز على كفاءة الدولة.

الباب الثانى: المواءمة بين الدور والقدرة. ويحتوى على فصلين:

الفصل الثالث: تأمين الأساسيات الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الرابع: تدعيم الأسواق. التحرير والتنظيم والسياسة الصناعية.

الباب الثالث: بعث الحيوية فى القدرة المؤسسية. ويحتوى على أربعة فصول:

الفصل الخامس: إنشاء مؤسسات لقطاع عام قادر.

الفصل السادس: الحد من الفساد والتصرفات التحكمية للدولة.

الفصل السابع: جعل الدولة أكثر قربا من الناس.

الفصل الثامن: تسهيل العمل الجماعى الدولى.

الباب الرابع: إزالة العقبات أمام التغيير. ويحتوى على فصلين:

الفصل التاسع: التحدى المتمثل فى الشروع فى الإصلاحات واستدامتها

الفصل العاشر: جدول أعمال لإحداث تغيير.

هذا إضافة إلى:

١ – الملاحظات الفنية والتقنية.

٢ – المذكرة الببليوغرافية بما فيها: أوراق المعلومات الأساسية الخاصة بالبنك الدولى وعددها ٢٧ ورقة ، والببليوغرافية أو المراجع المختارة وعددها ٤١٥ مرجعا.

غير أن الملحق قد عرض هذا الموضوع الحيوى: الدولة فى عالم متغير ، فى مقدمة وخمسة فصول ، بطريقة لا تجعل القارئ مغلولا إلى عنقه لا يستطيع الإلمام الكافى بالموضوع من ناحية ، وبطريقة لا تتصف بالبسط كل البسط فتطغى على عناصر الكتاب موضوع البحث من ناحية أخرى ، ولكنه اتخذ الطريق الوسط المناسب والكافى بالإلمام بالرؤيا الجديدة للبنك الدولى عن دور الدولة فى عالم متغير. ومن أراد الاستزادة فيرجع إلى الأصل ، ومن أراد الاختصار فليختصر ما جاء بالملحق.

محتويات الكتاب

محتويات الكتاب

للمؤلف كتب أخرى

صدرت منذ سنة ١٩٨٦

وهى سنة التحاق المؤلف بالتدريس

فى ماجستير الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس

وقد أعدت هذه الكتب كمناهج للتدريس والبحث

1 - عجز الموازنة العامة للدولة . النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج . الطبعة الخامسة ٢٠٠٥

2 - برامج التثبيت والتكييف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي،محاورها . تحليلها . تأثيرها . الطبعة الخامسة ٢٠٠٥

3 - الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة (الثورة الصناعية الثالثة) . ماهيتها . محاورها . نتائجها . تأثيرها . الطبعة الثالثة ٢٠٠٣

4 - نظرية الفضاءات الاقتصادية . الأبعاد الجيو- أقتصادية . الطبعة الأولى ٢٠٠٢

5 - نظم الحسابات القومية للأمم المتحدة والنظم شبه الدولية القديمة . (الكتاب الأول والثاني). الطبعة الحادية عشر ٢٠٠٢

6 - نظام الحسابات القومية للأمم المتحدة . نظام ١٩٩٣ . الطبعة الثالثة ٢٠٠٤

7 - المديونية الدولية وطرق جدولة الديون الرسمية والتجارية . الطبعة الثانية ٢٠٠٣

8 - القضايا الفكرية للبطالة ومفهوم وارتفاع وقياس معدل البطالة الطبيعي في الدول الصناعية المتقدمة . الطبعة الثانية ٢٠٠٣

9 - الركود التضخمي . ماهيتها وأبعادها والتفسير الفكري والعلاج وتجارب الدول الصناعية السبع في علاجها . الطبعة الثانية ٢٠٠٣

10 - في تجربة التنمية الأقتصادية في مصر ١٩٦٠ - ١٩٩٠ . المشاكل والحلول . الطبعة السادسة ٢٠٠٢

11 - دراسات معاصرة في السياسات الاقتصادية في مصر . الطبعة الثانية ٢٠٠٣

12 - بحوث أقتصادية معاصرة في الاصلاح الأقتصادي والسياسات الاقتصادية في مصر . الطبعة الأولى ٢٠٠١

13 - مسيرة التنمية الزراعية في النصف الثاني من القرن ٢٠ ومستقبلها في الربع الأول من القرن ٢١ في مصر . الطبعة الأولى ٢٠٠٣

14 - بنيان الاقتصاد العربي . الطبعة الأولى ٢٠٠٠

15 - بنيان الاقتصاد الإسرائيلي . الطبعة الأولى ٢٠٠٠

16 - القيادة الأمريكية أو قيادة أمريكا للعالم . الطبعة الأولى ١٩٩٩

17 - قضية الاقتصاد المصري الكبرى . قضية الإنتاج المصري . المشاكل والحلول . الطبعة الخامسة ١٩٩٩

18 – قضايا النمو الاقتصادي في مصر . المشاكل والحلول .
الطبعة الخامسة ١٩٩٩
19 – في تجربة التنمية الصناعية في مصر . الطبعة الثالثة ١٩٩٥
20 – دليل الاستثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
الطبعة السادسة ١٩٩٤
21 – دليل التعاريف والمفاهيم والتصانيف الاقتصادية القومية الاساسية.
الطبعة السادسة ١٩٩٤
22 – الطريق إلى التوازن الكلي في الموازنة العامة المصرية .
الطبعة الثالثة ١٩٩٢
23 – موازنة البرامج والأداء . الطبعة الثالثة ١٩٩٢
24 – التخطيط الاشتراكي اللامركزي وتكنيك إعداد الخطط .
الطبعة الثالثة ١٩٨٨
25 – النواحي المنهجية للتخطيط متوسط وطويل الأجل .
الطبعة الثانية ١٩٨٧
26 – إعداد وتقويم مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
الطبعة الثانية ١٩٨٧
27 – The structure of Capital Budget for Development Planning . Second Edition 1992
28 – Benefit – Cost Analysis and its Application for Appraisal Development Projects in Less-Developed Countries . . Second Edition 1987
29 – A Primer Of Input – Output Economics . . Second Edition 1986
30 - A Primer Of Flow of Funds . Second Edition 1986

البيان للطباعة ت / ٤٤٤٠١٦٩

